

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL
2015/2016



A TRANSFORMAÇÃO DA MARINHA

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA.

Jorge Manuel Nobre de Sousa
CAPITÃO-DE-MAR-E-GUERRA, M



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

A TRANSFORMAÇÃO DA MARINHA

CAPITÃO-DE-MAR-E-GUERRA, M, Jorge Manuel Nobre de Sousa

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Pedrouços 2016



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

A TRANSFORMAÇÃO DA MARINHA

CAPITÃO-DE-MAR-E-GUERRA, M, Jorge Manuel Nobre de Sousa

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Orientador: CAPITÃO-DE-MAR-E-GUERRA, M, António Joaquim Oliveira Fuzeta

Pedrouços 2016



Declaração de compromisso Anti Plágio

Eu, Jorge Manuel Nobre de Sousa, declaro por minha honra que o documento intitulado “A transformação da Marinha” corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do Curso de Promoção a Oficial General 2015/2016 no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 4 de maio de 2016

Jorge Manuel Nobre de Sousa
Capitão-de-mar-e-guerra, M



Agradecimentos

A presente investigação tornou-se possível pela disponibilidade de ilustres Oficiais da Armada no apoio que me presaram na sua elaboração. Dos oficiais mais modernos aos mais antigos, muitos dos quais com quem tive o privilégio de servir a Marinha, no mar, expressei o meu preito de gratidão, sem deixar de poder evocar o Senhor Contra-Almirante Novo Palma, com quem muito tenho aprendido e com quem tenho partilhado muitas opiniões sobre a “Briosa”.

Aos meus Camaradas deste Curso, agradeço o ambiente são e de franca camaradagem, mas também a oportunidade de partilhar experiências e saberes, que em muito me tem enriquecido, pessoal e profissionalmente.

Cumpra ainda dar pública nota do apoio que me foi prestado pelo Senhor Comandante Oliveira Fuzeta, oficial conhecedor, de grande cultura naval e sempre disponível, de quem obtive avisado e oportuno conselho, e ampla liberdade académica.

Por último, agradeço à minha mulher Marta e ao meu filho Tomás pela compreensão demonstrada e pelo apoio amigo, estando sempre presentes como porto de abrigo.

Muito obrigado!



Índice

Introdução	1
1. Do contexto, dos conceitos e da retrospectiva histórica.....	6
1.1. Do contexto	6
1.2. Dos conceitos	6
1.2.1. Da (ou de uma) definição de transformação	6
1.2.2. Dos domínios genético, estrutural e operacional de uma estratégia	10
1.2.3. Da formulação da Estratégia Naval Portuguesa.....	11
1.3. Retrospectiva dos processos de transformação na Marinha Portuguesa	13
1.4. Síntese conclusiva	14
2. Os processos de transformação de Marinhas similares: caracterização e aferição comparativa com a Marinha Portuguesa	16
2.1. A transformação da Marinha Alemã	16
2.1.1. Elementos de natureza genética	16
2.1.2. Elementos de natureza estrutural	18
2.2. A transformação da Marinha Real Holandesa.....	20
2.2.1. Elementos de natureza genética	20
2.2.2. Elementos de natureza estrutural	22
2.3. Comparação entre as Marinhas Portuguesa, Alemã e Holandesa	25
2.3.1. Elementos de natureza genética	25
2.3.2. Elementos de natureza estrutural	27
2.3.3. Elementos de natureza operacional.....	29
2.4. Síntese conclusiva	30
3. Análise.....	32
3.1. Da atual situação transformacional da Marinha Portuguesa	32
3.2. Elementos motivadores e condicionantes do processo de transformação	34
3.2.1. Na dimensão exógena	34
3.2.2. Na dimensão endógena	36
3.3. Relações de mútua interdependência entre as dimensões endógena e exógena ..	42
3.4. Potenciais soluções.....	45
3.5. Síntese conclusiva	47
Conclusões	50



Bibliografia	52
Apêndice A - Temas – Propostos – CPOG – 2015/2016 (Extrato)	Apd A-1
Apêndice B - Guião para entrevistas semiestruturadas.....	Apd B-1

Índice de Figuras

Figura 1 – Processo dedutivo dos níveis das estratégias.....	12
Figura 2 – Modelo de formulação da estratégia naval.....	12
Figura 3 – Diagrama da macroestrutura da Defesa alemã	19
Figura 4 – Diagrama da macroestrutura da MA	20
Figura 5 – Diagrama da macroestrutura da Defesa holandesa.....	23
Figura 6 – Diagrama da macroestrutura da MRH.....	24
Figura 7 – Diagrama da estrutura da Direção de Operações da MRH	24
Figura 8 –Diagrama da macroestrutura da MP	28
Figura 9 – Modelo de gestão estratégica <i>Execution Premium Process</i>	33
Figura 10 – Modelo de Gestão Estratégica da Marinha.....	33
Figura 11 – Evolução do Orçamento de Funcionamento (1996-2016).....	37
Figura 12 – Relação entre efetivos autorizados, existentes e necessários	39
Figura 13 – Diagrama da macroestrutura simplificada da MP	40
Figura 14 – Mapeamento das relações de interdependência e de influência	44

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Formulação da estratégia naval portuguesa (1982-2004)	14
Tabela 2 – Efetivos da MA em 2011	16
Tabela 3 – Gastos da Alemanha com a Defesa em 2011	17
Tabela 4 – Esquadra da MA em 2011	17
Tabela 5 – Efetivos da MRH em 2011.....	21
Tabela 6 – Gastos da Holanda com a Defesa em 2011	21
Tabela 7 – Esquadra da MRH em 2011	22
Tabela 8 – Comparativo de efetivos em 2011	25
Tabela 9 – Comparativo de gastos com a Defesa em 2011	25
Tabela 10 – Comparativo das Esquadras em 2011	26
Tabela 11 – Evolução dos rácios de agregados de despesa na MP (2010-2016).....	38
Tabela 12 – Distribuição de efetivos na MP e rácios de afetação	41



Tabela 13 – Distribuição de efetivos na MP e em OEMP, e rácios de afetação.....	42
Tabela 14 – Elementos motivadores e condicionantes do processo de transformação.....	43
Tabela 15 – Impactos decorrentes da dinâmica de relações	44



Resumo

O presente Trabalho de Investigação Individual tem o propósito de estudar o tema “A transformação da Marinha”, em que se entende a transformação como um processo contínuo de adaptação na mudança, visando capacitar a Marinha Portuguesa com as respostas adequadas (a sua dimensão endógena) a um ambiente (a sua dimensão exógena) estabelecido, pleno de incerteza, de imprevisibilidade e em constante e acelerada mutação.

Num momento em que se encontra em curso a reforma estrutural na área da Defesa Nacional conhecida por “Defesa 2020” (que deve ser entendida como integrando a dimensão exógena do processo), importa avaliar a capacidade da Marinha para se transformar, adaptando-se ao novo quadro estabelecido por esta reforma.

A investigação permitiu agregar conhecimento, de forma sistematizada e analítica, sobre o grau atual de capacitação do processo de transformação da Marinha Portuguesa na gestão da mudança no quadro da “Defesa 2020”, evidenciando que o mesmo carece de consolidação.

Sem um processo de transformação consolidado e integrador de ambas as dimensões, não se assegura a coerência, continuidade, sincronismo e alinhamento, fundamentais para que Marinha Portuguesa, confrontada com a mudança imposta pela reforma (e pela conjuntura externa em permanente e acelerada volubilidade), continue a cumprir as suas missões.

Palavras-chave:

Transformação; Estratégia; Estrutural; Genética; Gestão; Operacional; Prioridades.



Abstract

This investigation aims at studying “The Portuguese Navy’s transformation”, considering transformation as a continuous process which allows the Navy to respond and adapt (its’ endogenous dimension) to an environment of uncertainty, unpredictability and accelerated mutation (its’ exogenous dimension).

As a major structural reform, known as “Defesa 2020, is undergoing in the national Defense area (which should be perceived as integrating the exogenous dimension of the transformation process), it is of utmost importance to assess the Navy’s transformational capacity, when faced by the framework and challenges established by that reform.

The investigation has allowed, through a systematic and analytical approach, to conduct the above mentioned assessment, highlighting the need for further consolidation and increased comprehensiveness in the process.

Without a robust and comprehensive transformational process in place, encompassing both dimensions, the Navy will not assure coherency, continuity, synchronization and alignment to the process, the critical factors to sustain the Navy’s capacity to accomplish her mission.

Keywords:

Transformation; Genetic; Management; Operational; Priorities; Strategy; Structural.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AMN	Autoridade Marítima Nacional
C2	Comando e Controlo
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEMD	Chefe do Estado-Maior de Defesa
CEdM	Conceito Estratégico da Marinha
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEMA	Chefe do Estado-Maior da Armada
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
CHOD	<i>Chief of Defense</i>
CMF	Conjunto Modular de Forças
CPFM	Contributos para o Planeamento de Forças da Marinha
CPOG	Curso de Promoção a Oficial General
DEEN	Documentação Estruturante da Estratégia Naval
DIF	Dispositivo de Forças
DN	Defesa Nacional
DPN	Diretiva de Política Naval
EMA	Estado-Maior da Armada
EMD	Estado-Maior de Defesa
EMFAR	Lei de Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar e do Estatuto dos Militares das Forças Armadas
ENP	Estratégia Naval Portuguesa
EUA	Estados Unidos da América
FFAA	Forças Armadas
FFAARFA	Forças Armadas da Alemanha
FN	Força Naval ou Forças Navais
FND	Forças Nacionais Destacadas
FPAS	Forças Permanentes em Ação de Soberania
FRI	Força de Reação Imediata
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
IUM	Instituto Universitário Militar
LDN	Lei de Defesa Nacional
LDNFA	Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LOMAR	Lei Orgânica da Marinha
LOMDN	Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional
M€	Milhões de Euros
MA	Marinha Alemã
MDH	Ministério da Defesa da Holanda
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MDNRFA	Ministério da Defesa da Alemanha
MGEM	Modelo de Gestão Estratégica da Marinha
MIFA	Missões das Forças Armadas



MP	Marinha Portuguesa
MRH	Marinha Real Holandesa
NA	Não Aplicável
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NBQR	Nuclear Biológica Química e Radiológica
NEP/ACA	Normas de Execução Permanente/Académicas
OCAD	Órgãos Centrais de Administração e Direção
OeM	Operação e Manutenção
OE	Objetivo Específico
OEMP	Outros Empenhamentos
OG	Objetivo Geral
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PI	Projeto de Investigação
PIB	Produto Interno Bruto
PIPAM	Plano Integrado das Principais Atividades da Marinha
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
PV	Pacto de Varsóvia
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
RMA	<i>Revolution in Military Affairs</i>
SF	Sistema de Forças
TII	Trabalho de Investigação Individual
UE	União Europeia
UN	Unidade Naval ou Unidades Navais



Introdução

O presente Trabalho de Investigação Individual (TII) tem o propósito de estudar o tema “A transformação da Marinha”, entendido o processo de transformação em contexto militar¹.

Enquadramento e justificação do tema

O tema da presente investigação, “A transformação da Marinha”, enquadra-se no domínio da estratégia, nas vertentes da gestão estratégica, constando da lista de TII propostos e encontrando-se caracterizado no Apenso A². Aquela caracterização encerra elementos: de perspetiva temporal, suscitando um levantamento de processos de transformação já ocorridos e o seu atual estado; analíticos, impondo o estudo das relações de mútua interdependência entre as dimensões exógena e endógena do processo, e recomendando a comparação com processos de transformação adotados em marinhas similares; e prospetivos, desencadeando a procura de respostas que assegurem a coerência, continuidade, sincronismo e alinhamento das dimensões exógena e endógena do processo.

A justificação do tema será tanto mais conseguida quanto consigamos elaborar, sistematicamente, sobre três perspetivas de análise: da sua importância, demonstrando a sua relevância; do seu interesse, identificando a audiência alvo para quem potencialmente releve; e do seu contributo, pela valia em que se constitua para uma determinada área de conhecimento.

Assim, a demonstração da importância do tema radica no seu nexos com a reforma estrutural em curso na área da Defesa Nacional (DN). Iniciada pelo XIX Governo Constitucional e conhecida por “Defesa 2020”, a reforma tem o propósito de se obterem “...ganhos de eficiência, economias de escala e vetores de inovação com efeitos no curto, médio e longo prazo”. Pela sua importância esta reforma deve ser entendida como a dimensão exógena à Marinha Portuguesa (MP) num processo de transformação, pelo que iniciará e condicionará, necessariamente, uma resposta na dimensão endógena tendente à sua adaptação a este novo quadro. Sem um processo de transformação consolidado e integrador de ambas as dimensões, não se assegura a coerência, continuidade, sincronismo e alinhamento, fundamentais para que a MP, confrontada com a mudança imposta pela reforma (e pela conjuntura externa em permanente e acelerada mutação), continue a cumprir as suas missões. Resulta assim evidente a relevância da temática em investigação,

¹ Para efeitos do presente trabalho, adiante designada abreviadamente por transformação.

² Cf. Apenso A, onde constam os elementos caracterizadores do tema, designadamente, o contexto e os tópicos propostos.



reforçada que é pela atualidade e âmbito de aplicação prática decorrente da mudança imposta pela “Defesa 2020”.

No que respeita ao interesse e contributo, este TII poderá vir a ser considerado pela MP, enquanto elemento de reflexão no âmbito da maturação do seu modelo e processo para a formulação da estratégia naval portuguesa, numa lógica de investigação aplicada ao conhecimento.

Refira-se que o tema integra ainda uma iniciativa de investigação mais vasta, que tem por objeto de estudo “O interesse português na bacia do Atlântico – Geopolítica e Prospetiva: desafios e oportunidades estratégicas para Portugal no 1º quartel do séc. XXI”.

Objeto de estudo e sua delimitação

O estudo tem por objeto o processo de transformação da MP enquanto ferramenta de gestão da mudança e de adaptação da instituição ao meio e realidade em que se insere e aos desafios com que se confronta.

Para uma melhor caracterização do objeto de estudo tem-se como mais relevante, nesta fase: o reconhecimento da transformação como um processo, simultaneamente, com dimensão endógena e dimensão exógena à MP, importando assim identificar os elementos motivantes e condicionantes de ambas; a existência de importantes relações de mútua interdependência entre aquelas dimensões, impondo-se a compreensão do seu relacionamento como forma de evitar impulsos disruptivos e assegurar sincronismo e coerência; a necessidade de se garantir uma organização sempre mais atual, flexível, moderna e operacionalmente responsiva, pela identificação de mecanismos a adotar internamente e outros a propor politicamente, que se considerem para o efeito adequados; e uma perspetiva comparativa entre o processo adotado na MP e processos similares adotados em marinhas de dimensão comparável.

O estudo será orientado para uma abordagem prática em que se procurará avaliar da capacidade de resposta do processo de transformação da MP, não em abstrato, mas aplicado à “Defesa 2020”.

No quadro das limitações identificadas, e na perspetiva comparativa, o estudo ater-se-á à abordagem dos processos de transformação conduzidos nas marinhas congéneres da Alemanha e da Holanda, tendo como referencial elementos de informação referentes ao ano de 2011 (único ano em que se encontram disponíveis elementos comuns). Importa ainda ter presente que, quanto ao enquadramento teórico, constata-se não existir um acervo bibliográfico significativo, sobretudo a nível nacional.



Pretende-se que as conclusões da investigação permitam aferir do grau atual de capacitação do processo de transformação da MP na gestão da mudança no quadro da “Defesa 2020”, apontando soluções que mitiguem eventuais limitações.

Objetivos da investigação

A definição do Objetivo Geral (OG) da investigação orienta o estudo e encerra na formulação o seu propósito. Subsequentemente, procede-se a um exercício de desconstrução e operacionalização do OG em Objetivos Específicos (OE), identificando tarefas parcelares, cuja abordagem conjugada contribua para que se atinja o propósito da investigação. Deste exercício chegou-se ao seguinte conjunto de objetivos:

OG - Avaliar a adequabilidade do processo de transformação da MP enquanto modelo de gestão da mudança para resposta aos desafios da “Defesa 2020”;

OE1 - Identificar as vulnerabilidades do processo de transformação da MP enquanto resposta aos desafios da “Defesa 2020”, nos domínios genético, estrutural e operacional;

OE2 – Caracterizar os modelos de transformação adotados e/ou aplicados por marinhas de configuração similar (designadamente no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)), identificando os ensinamentos passíveis de transpor para a realidade nacional;

OE3 – Identificar potenciais soluções que mitiguem ou eliminem eventuais disfunções que comprometam a coerência, continuidade, sincronismo e alinhamento das dimensões exógena e endógena do processo de transformação.

Questões da investigação

O elemento fulcral à orientação da investigação passa pelo exercício de definição, num primeiro passo, da sua Questão Central (QC), a qual, num segundo passo, se vê clarificada e detalhada pela formulação de Questões Derivadas (QD). Deste exercício resultou o seguinte conjunto de questões:

QC – De que forma o processo de transformação da MP assegura a gestão da mudança imposta pela reforma estrutural “Defesa 2020”?

QD1 - Quais os desafios que a “Defesa 2020” impõe à transformação da MP enquanto dimensão exógena do processo?

QD2 – Quais as limitações do processo de transformação da MP na sua dimensão endógena?

QD3 – De que forma se poderá assegurar a coerência, continuidade, sincronismo e alinhamento das dimensões exógena e endógena do processo de transformação?



Breve síntese da metodologia da investigação

Como termo de referência tenha-se presente que o desenvolvimento desta investigação é feito na observância de doutrina, normativo e procedimentos compilados e em vigor no Instituto Universitário Militar (IUM), de que se destacam: na doutrina, a publicação “Orientações metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação” (Instituto de Estudos Superiores Militares, 2015a); no normativo e procedimentos, as Normas de Execução Permanente/Académicas (NEP/ACA) NEP/ACA-010 (Instituto de Estudos Superiores Militares, 2015b) e NEP/ACA-018 (Instituto de Estudos Superiores Militares, 2015c).

Assim, e em termos conceituais, este estudo insere-se no domínio da investigação aplicada, suportada essencialmente no método de raciocínio do pensamento crítico. Face à complexidade do tema e à necessidade de se dispor de uma abordagem holística, será adotada uma estratégia de investigação qualitativa, privilegiando-se um desenho de pesquisa comparativo.

O percurso metodológico da investigação adota a estrutura-tipo preconizada nos elementos de doutrina integrantes nos termos de referência, desenvolvendo-se, sequencialmente, ao longo das fases exploratória, analítica e conclusiva. A primeira fase assentou na realização de um conjunto de leituras iniciais e de entrevistas exploratórias, culminando com a elaboração do Projeto de Investigação (PI). A segunda fase centrou-se: num primeiro momento, na recolha de elementos de informação diversos (sob a forma de revisão de leituras, de condução de entrevistas e de apreciação comparativa de realidades de marinhas congéneres); e num segundo momento, efetuou-se o processamento e análise dos elementos de informação recolhidos, por forma a que fosse disponibilizada matéria que habilitasse a passagem à terceira e última fase. A fase conclusiva permitiu a avaliação e a discussão dos resultados e a apresentação das conclusões e implicações identificadas.

Quanto aos instrumentos metodológicos recorreu-se à observação, na modalidade não participante, às entrevistas, de tipo semiestruturado e à análise documental. Na seleção do universo dos entrevistados foram considerados dois tipos de perfis: o de conhecedores profundos da MP e da sua realidade (tipicamente Oficiais Gerais com desempenho de altos cargos de comando e administração), pretendendo-se obter uma perspetiva de especialistas (possivelmente mais conservadora); e o de oficiais que virão a ser confrontados com a gestão futura da mudança na MP (tipicamente Oficiais Superiores,



incidindo preferencialmente nos postos de Capitão-de-fragata), pretendendo-se obter uma perspectiva menos condicionada e menos conservadora.

Organização do estudo

Da organização da investigação constam a introdução, três capítulos e as conclusões.

A introdução contempla o enquadramento e justificação do tema, o objeto de estudo e sua delimitação, os objetivos (geral e específicos), as questões (central e derivadas), a metodologia da investigação e a organização do estudo.

No primeiro capítulo elabora-se sobre o contexto, a base concetual de suporte ao estudo e efetua-se uma síntese retrospectiva dos processos de transformação já vividos pela MP.

No segundo capítulo são caracterizados os processos de transformação ocorridos em marinhas de configuração similar, comparando-os com o processo homólogo na MP, num exercício de *benchmarking*.

No terceiro capítulo, num primeiro passo efetua-se uma avaliação da atual situação transformacional da MP e um levantamento, nos domínios genético, estrutural e operacional, dos elementos motivadores e condicionantes das dimensões exógena e endógena do processo de transformação. Num segundo passo procura-se identificar e compreender as relações de mútua interdependência entre as dimensões endógena e exógena, importando reconhecer disfunções que configurem riscos de descontinuidade, de desalinhamento e de desenvolvimento assíncrono entre as referidas dimensões. Num terceiro passo tentam-se identificar potenciais soluções que mitiguem ou eliminem eventuais disfunções antes apresentadas, incorporando, se, e no aplicável, ensinamentos de processos de transformação de marinhas de configuração similar.

Por fim, as conclusões apresentam a síntese do trabalho, onde a avaliação da valia da investigação se evidencia pelo grau de obtenção das respostas às questões específicas e à questão central, e na identificação de recomendações com potencial de adoção pela instituição e/ou para futuras investigações.

Terminada a introdução proceder-se-á à abordagem do contexto e dos conceitos e relevantes para o estudo, e efetuar-se-á uma retrospectiva histórica dos processos de transformação ocorridos na MP.



1. Do contexto, dos conceitos e da retrospectiva histórica

1.1. Do contexto

O tema em estudo foi objeto de anterior investigação científica no Curso de Promoção a Oficial General (CPOG) 2007/2008, incidindo sobre a vertente teórica da formulação estratégica da Marinha. No estudo então realizado o investigador propôs-se “... apresentar uma base teórica do processo de transformação da Marinha Portuguesa, identificando os parâmetros a considerar na concetualização dos paradigmas genético, estrutural e operacional.” (Calado, 2008, p. iv). Para tal partiu de uma definição de transformação como sendo “... um processo permanente de evolução genética, estrutural e operacional, destinado a manter a Marinha preparada para responder aos desafios e às ameaças de um contexto estratégico complexo e dinâmico que não tem um estado final definido com rigor quanto a objetivos, meios e horizonte temporal.” (Calado, 2008, p. 1). Desta definição infere-se que os paradigmas, genético, estrutural e operacional, se constituem como motores da transformação da Marinha, na medida em que enformam o desenvolvimento de capacidades que asseguram o cumprimento das missões atribuídas.

1.2. Dos conceitos

Cumprindo nesta fase elaborar sobre a base concetual no sentido da melhor compreensão do tema, considera-se oportuno abordar os conceitos: de transformação; dos domínios genético, estrutural e operacional de uma estratégia; e da formulação da Estratégia Naval Portuguesa.

1.2.1. Da (ou de uma) definição de transformação

Durante o século XX, desde o fim da II Guerra Mundial até ao final da década de 80 e numa perspetiva militar, a ordem mundial bipolar estabelecida entre os blocos da OTAN e do Pacto de Varsóvia (PV) caracterizou-se por um período de relativa previsibilidade e estabilidade, que decorriam, respetivamente, de uma clara identificação dos potenciais contendores e da imposição da dissuasão nuclear. Foi um tempo dos atores mundiais estaduais. Esta ordem bipolar estava de tal forma estabelecida e interiorizada que, mesmo a nível regional, os conflitos existentes, sendo na sua generalidade de motivação política, refletiam os alinhamentos e eram regulados pelo reconhecimento da ordem em vigor. Neste ambiente de relativa certeza, as Forças Armadas (FFAA) cumpriam as suas missões sustentadas num modelo consolidado de geração, organização e emprego de forças, sob o primado das atuações no campo da Defesa, tendo como horizonte de atuação o limite de maior intensidade do espectro dos conflitos, a guerra. A adaptação das FFAA a mudanças



era evolutiva, então maioritariamente decorrentes de desenvolvimentos tecnológicos, em processos de alguma forma controláveis e antecipáveis, e não tanto da alteração dos quadros de potencial atuação, os quais se mantinham relativamente estáveis.

A implosão do PV alterou todo este ambiente de forma significativa. Desde logo, porque ao arrastar consigo o modelo de bipolaridade, desregulou a ordem mundial até então vigente. Esta evoluiu, num primeiro momento, para um modelo unipolar, e, posteriormente, para uma situação de multipolaridade assimétrica caracterizada por grande imprevisibilidade (dificuldade na identificação dos potenciais contendores) e crescente instabilidade (em que o mecanismo de dissuasão nuclear perde eficácia face à assimetria entre eventuais contendores). Acresce que a imprevisibilidade e a instabilidade foram ainda potenciadas pelo facto de os conflitos regionais terem alterado a sua natureza, pelo recrudescer das motivações religiosas e étnicas, e terem aumentado o seu grau de violência o que, conjugado com a ausência dos antigos blocos reguladores, os tornou maioritariamente descontrolados e descontroláveis. Não menos importante, toda esta desregulação veio criar condições para um forte impulso ao nascimento de movimentos terroristas e/ou ao reforço da atividade dos já existentes, trazendo ao palco atores não-estaduais, impondo um clima de crescente e mais generalizada insegurança. Neste novo contexto de acentuada mudança, parecendo inequívoco que os desafios que se punham às FFAA na área da Defesa careciam de nova abordagem, emergiam sérios desafios na área da Segurança, alterando-se o horizonte de atuação das FFAA para junto dos limiares de menor intensidade do espectro dos conflitos, agora na gestão de crises e na resposta a conflitos.

Assistiu-se assim a uma abrupta e dramática mudança, com a rutura de uma ordem mundial reguladora estabelecida entre estados (ou blocos de influência), de relativa certeza e previsibilidade, em que às FFAA era reservado, primordialmente, um papel na área da Defesa, focadas, no limite, na guerra, para uma nova ordem mundial onde emergem atores não-estaduais, altamente complexa na sua regulação, e caracterizada pela incerteza, imprevisibilidade e crescente insegurança, impondo um novo papel às FFAA, agora na área da Segurança, com foco na gestão de crises e na resposta a conflitos.

Neste ambiente de abrupta e dramática mudança, as FFAA constataram que o continuado cumprimento da missão já não encontrava resposta no modelo até então adotado de adaptação evolutiva. Por um lado, urgia dar resposta a um novo quadro de atuações decorrentes dos novos desafios na área da Segurança. Por outro lado, um modelo



centrado em edificar, organizar e empregar forças requeria a identificação do potencial contendor, requisito que passara a ser difícil de assegurar. Acrescia ainda que a “democratização” no acesso ao desenvolvimento tecnológico, capacitando os potenciais contendores a níveis nunca antes antecipados, quebrara a vantagem competitiva, até então quase exclusiva das FFAA, a qual se constituía como motor na adaptação evolutiva até então adotada. Um último desafio, não menos importante, era ainda imposto pela natureza tendencialmente conservadora da instituição militar, com fortes culturas corporativas de Ramo e muito resistente à mudança.

As FFAA teriam, pois, que encontrar um novo modelo de adaptação, migrando de uma abordagem evolutiva para uma outra mais responsiva e adequada ao ritmo abrupto e ao contexto de mudança dramática, e a procura recaiu naquilo a que se convencionou designar por transformação.

Como em muitas outras áreas do conhecimento, foi nos Estados Unidos da América (EUA) que mais se debateu e estudou esta temática, pelo que valerá a pena abrir aqui um parêntesis síntese dos abordando os aspetos mais relevantes da sua génese. Ainda que com designações diferentes, o estudo e discussão de temáticas relacionadas com a transformação decorria nos EUA, desde 1975 (Davis, 2010, p. 12). O mesmo autor refere ainda que esta discussão passou a reconhecer e a centrar-se no fenómeno de transformação em meados da década de 90 do século XX, no seguimento do debate em torno da ideia de Revolução em Assuntos Militares³. A importância da discussão, concetualização e implementação de transformação foi de tal forma assumida que, em 2001, o então Secretário da Defesa⁴, Donald Rumsfeld, criou na sua direta dependência o *Office of Force Transformation*, no qual teve papel decisivo o seu visionário diretor, o Vice-almirante da Marinha Americana, Arthur K. Cebrowski (1942-2005). Numa tradução adaptada⁵ do conceito de transformação formulado pelo Vice-almirante Cebrowski (2002), esta pode apresentar-se como um processo contínuo sem momento final definido, visando criar ou

³ *Revolution in Military Affairs* (RMA) na designação anglo-saxónica. De forma sucinta a ideia de RMA considera que certos desenvolvimentos tecnológicos podem dar origem a mudanças qualitativamente significativas à atuação militar.

⁴ Cargo na Administração (Governo) americana equivalente ao de Ministro da Defesa em Governos portugueses.

⁵ Na versão original, “*Transformation is foremost a continuing process. It does not have an end point. Transformation is meant to create or anticipate the future. Transformation is meant to deal with the co-evolution of concepts, processes, organizations and technology. Change in any one of these areas necessitates change in all. Transformation is meant to create new competitive areas and new competencies. Transformation is meant to identify, leverage and even create new underlying principles for the way things are done. Transformation is meant to identify and leverage new sources of power.*”



antecipar o futuro. Deve ter presente a coevolução⁶ de conceitos, processos, organização e tecnologia, no sentido de serem criadas novas áreas de competitividade e novas competências. Era seu entendimento que pela transformação se identificam, alavancam e criam novos princípios inovadores na forma de atuar, culminando na identificação e alavancagem de novas formas de poder.

É também inserido neste amplo debate e estudo levado a cabo nos EUA, que aparece o modelo de planeamento por capacidades⁷. Em 1994 a *RAND Corporation* (Davis, et al., 1994) apresenta ao *Department of Defense*⁸ um estudo sobre planeamento de defesa, no qual sugere um novo modelo de planeamento por capacidades por contraponto ao modelo de planeamento de forças, procurando dar resposta à incerteza quanto ao conhecimento dos contendores. Este novo modelo de planeamento tinha por base identificar os requisitos funcionais impostos por uma dada resposta militar e, só depois, ater-se sobre a forma da sua edificação, merecendo a desconfiança inicial dos Ramos das FFAA por se intrometer nas suas abordagens tradicionalmente corporativas. A sua validade foi sendo gradualmente reconhecida, e a sua adoção assume primeira expressão na *Quadrennial Defense Review* de 2001, passando, desde então, a ser utilizado.

Também a OTAN vem desde há muito a elaborar sobre o conceito de transformação. Na definição mais recente elaborada pelo *Allied Command Transformation* (Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2015, p. 2), a transformação é um processo contínuo e proactivo, sem estado-final definido, através do qual as forças se adaptam a um ambiente de segurança em rápida mudança, assegurando que serão integralmente capazes de responder aos desafios vindouros, dispondo do necessário equipamento e treino com custos coletivamente comportáveis⁹.

Conjugando os elementos de informação antes explanados, poder-se-á inferir que a transformação, enquanto novo modelo de adaptação na mudança, deverá ser um processo: ágil e flexível, assegurando resposta rápida aos desafios; contínuo e permanente, não tendo horizonte temporal definido nem como propósito atingir um determinado estado final estático; e estar centrado na edificação, organização e emprego de capacidades, e não de

⁶ O emprego de coevolução aplica-se pela interdependência recíproca entre as componentes de conceitos, processos, organização e tecnologia, devendo-se ter presente que mudanças em qualquer um destes componentes terá implicações nos demais.

⁷ Na versão original, "*Capabilities-Based Planning*".

⁸ Equivalente ao Ministério da Defesa em Governos portugueses.

⁹ Na versão original, "*In essence, it represents a continuous and proactive process, without a defined end state, by which forces adapt to the rapidly changing security environment to ensure that they are fully capable of meeting upcoming challenges with the equipment and training that is needed, at a price that can be collectively afforded.*".



forças, permitindo dar resposta ao ambiente de incerteza e imprevisibilidade estabelecido. Pela adoção deste novo modelo as FFAA passariam de uma adaptação evolutiva para uma adaptação transformacional à mudança, capacitando-as para um eficaz e permanente cumprimento das suas missões.

No caso da MP começa-se por constatar que não existe uma definição oficial do conceito. Como antes referido, no anterior estudo sobre este mesmo tema o investigador partiu de uma, e não da definição de transformação. De facto, da análise da Documentação Estruturante da Estratégia Naval (DEEN) (Marinha Portuguesa, 2007, p. Partes I e II), tida como referência daquele estudo, verifica-se a ausência de uma definição para aquele conceito. Acresce que na mais recente revisão da DEEN (Marinha Portuguesa, 2015a), ao analisarmos a doutrina de formulação estratégica, considera-se que tal ausência persiste. Numa leitura interpretativa da doutrina ali expressa poder-se-á considerar o processo de transformação da MP como a “... forma de assegurar a sua permanente adaptação nos domínios genético, estrutural e operacional, aos requisitos da missão.”, (Marinha Portuguesa, 2015a, pp. 2-9). Esta interpretação é corroborada pela formulação apresentada por Silva Ribeiro (2008, p. 64) quando refere que os “...paradigmas de transformação servem de referência para a mudança necessária à permanente adaptação da Marinha, nos domínios genético, estrutural e operacional, aos requisitos colocados pela sua missão.”.

1.2.2. Dos domínios genético, estrutural e operacional de uma estratégia

Segundo Cabral Couto (1988) a estratégia integral, ou total, do Estado deve desdobrar-se nas estratégias setoriais, que se devem dividir em cascata para os patamares de gestão e execução de cada ministério, nas suas componentes genética, estrutural e operacional. Silva Ribeiro (2009, p. 33) afirma que “...a estratégia nacional, pela sua íntima ligação com a política, trata da formulação integral das ações «o que se tem de fazer?», que antecede os aspetos genéticos, estruturais e operacionais «como se vai fazer?», a cargo das suas disciplinas ou sub-estratégias”.

Para Cabral Couto (1988, pp. 231-232), a estratégia genética “...tem por objeto a invenção, construção ou obtenção de novos meios a colocar à disposição da estratégia operacional, no momento adequado, e que servem o conceito estratégico adotado e tenham em atenção a evolução previsível da conjuntura ...”, a estratégia estrutural “...tem por objeto a deteção e análise das vulnerabilidades (ou pontos fracos) e das potencialidades das estruturas existentes, com vista à definição das medidas mais adequadas, incluindo a criação de novas estruturas, que conduzam à eliminação ou atenuação das



vulnerabilidades, a um reforço das potencialidades e, em última análise, a um melhor rendimento dos meios ou recursos”, e a estratégia operacional é a que “...responde essencialmente à seguinte pergunta: como devem ser utilizados os meios existentes, atendendo às suas características e possibilidades, para se alcançarem os objectivos superiormente fixados.”.

Na abordagem de Silva Ribeiro (2009, p. 32) são estes os domínios sob os quais incide a base concetual de sustentação a todas as atuações “...destinadas em permanência a gerar e criar novos meios (edificar), a compor, organizar e articular os meios (dispor) e a utilizar os meios (empregar)”.

Silva Ribeiro (2009, p. 34) refere ainda não ser possível estabelecer uma relação de determinação de um domínio sobre outro (ou os outros), reconhecendo, antes a sua interdependência porquanto “... só a conveniente conjugação da edificação, com a disposição e com o emprego dos meios, permitirá elaborar uma estratégia de sucesso.”. Esta relação de interdependência traduz bem a necessidade de permanente alinhamento entre as perspetivas genética, estrutural e operacional, como elemento crítico ao sucesso de uma estratégia.

1.2.3. Da formulação da Estratégia Naval Portuguesa

Em rigor, apenas a partir de 2007¹⁰ a MP passou a dispor de um modelo e de um processo de formulação estratégica, os quais se encontram compilados na designada DEEN. A abordagem então desenvolvida encontrou justificação na necessidade da “...utilização de um corpo coerente de procedimentos que confira lógica, oriente e racionalize a actividade de preparação e de emprego do poder naval, nas acções destinadas a materializar os objectivos estratégicos navais, superando os problemas que a isso se anteponham e explorando as eventualidades que a isso favoreçam.” (Ribeiro, 2008, p. 11), visando formular a estratégia naval.

O modelo de formulação da Estratégia Naval Portuguesa (ENP) foi desenvolvido na observância do método de planeamento fixado na então Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas de 1982 (LDNFA) (Assembleia da República, 1982). Inferem-se relações de influência e de determinação e estabelece-se um processo dedutivo partindo de diretivas e linhas de ação do mais alto nível do Estado até aos diferentes setores da Marinha,

¹⁰ A primeira iteração no processo de desenvolvimento da DEEN culminou em 2005, mas foi objeto de uma revisão em 2007.



segundo o qual se assegura a coerência e alinhamento entre os diferentes escalões das estratégias (da integral à setorial), tal como se apresenta na Figura 1.

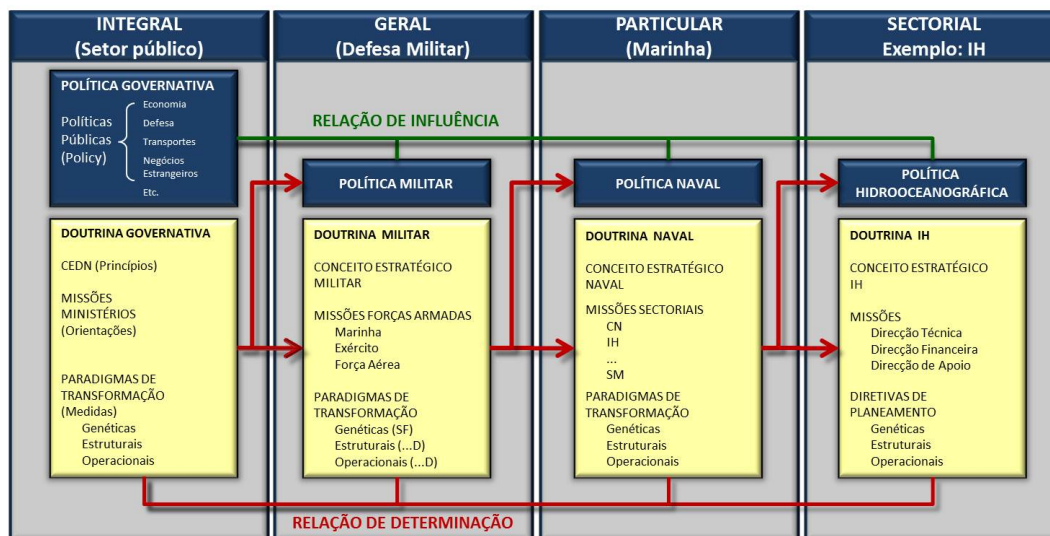


Figura 1 – Processo dedutivo dos níveis das estratégias

Fonte: (Marinha Portuguesa, 2007)

A abordagem acima referida foi complementada por conjugação com uma dimensão de trabalho académico de teorização do planeamento estratégico, podendo-se apresentar, como resultado, um modelo de formulação da estratégia naval sustentado em dois ciclos distintos: o da política naval; e o da estratégia naval. A apresentação esquemática do modelo e destes ciclos consta da Figura 2.

EXPRIMIR	POLÍTICA NAVAL
	O QUÊ?
DEFINIR	IDENTIFICAR OS OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS NAVAIS
	O QUE SE PRETENDE ALCANÇAR?
INSTITUIR	ESTABELECEER A VISÃO ESTRATÉGICA DO CEMA/AMN
	O QUE SE DESEJA GARANTIR?
MANIFESTAR	DECLARAR A MISSÃO DA MARINHA
	O QUE SE QUER FAZER?
DETERMINAR	PROMULGAR A DIRECTIVA DE POLÍTICA NAVAL
	O QUE SE VAI FAZER?
CONCEBER	DOCTRINA ESTRATÉGICA NAVAL
	COMO?
ESTUDAR	COMPREENDER A MISSÃO DA MARINHA
	O QUE SE QUER FAZER?
ANALISAR	EXAMINAR A SITUAÇÃO NAVAL
	O QUE SE DEVE SABER?
ELABORAR	IMAGINAR AS MODALIDADES DE ACÇÃO NAVAL
	COMO SE PODE FAZER?
ESCOLHER	SELECIONAR UMA MODALIDADE DE ACÇÃO NAVAL
	COMO VALE A PENA FAZER?
REDIGIR	EXPRIMIR A DOCTRINA ESTRATÉGICA NAVAL
	COMO SE VAI FAZER?

Figura 2 – Modelo de formulação da estratégia naval.

Fonte: (Ribeiro, 2008, p. 11)



Da síntese das duas figuras resulta que a estratégia naval responde às questões “o que se vai fazer”, através do ciclo da política naval, e “como se vai fazer”, através do ciclo da doutrina naval.

1.3. Retrospectiva dos processos de transformação na Marinha Portuguesa

Ao elaborar esta retrospectiva importa perceber que critérios caracterizam a identificação de um processo de transformação.

Em primeiro lugar, um critério de natureza concetual: a definição de transformação. Para tal recuperemos a da autoria de Mendes Calado (2008), que apresenta a transformação como “... um processo permanente de evolução genética, estrutural e operacional, destinado a manter a Marinha preparada para responder aos desafios e às ameaças de um contexto estratégico complexo e dinâmico que não tem um estado final definido com rigor quanto a objetivos, meios e horizonte temporal.”. Apesar desta formulação omitir o estado inicial do processo, torna-se evidente do exposto em 1.2., supra, que o processo evolutivo preconizado terá que ter como ponto de partida um coerente e adequado exercício de formulação estratégica, no caso vertente, da ENP.

Em segundo lugar, um critério de natureza temporal. Se o processo de transformação aparece como resposta ao fim da Guerra Fria, como forma das FAA encontrarem “...um novo modelo de adaptação, migrando de uma abordagem evolutiva para uma outra mais responsiva e adequada ao ritmo abrupto e ao contexto de mudança dramática...”, poder-se-á assumir o ano de 2001 como marco que assinala a adoção plena deste processo, nos EUA. Conjugando os critérios apresentados poder-se-á afirmar que a ocorrência de processos de transformação pressupõe a existência de uma coerente e adequada formulação estratégica, em momento posterior a 2001.

Aplicando estes critérios à MP, poder-se-á concluir que esta se encontra, potencialmente, num momento de transformação a partir de 2007, capacitada que então se viu pela promulgação da primeira revisão da DEEN (Marinha Portuguesa, 2007) e do início do estágio de maturação e de implementação dos processos associados. É assim este o único momento passível de ser considerado à luz dos critérios definidos.

Para reforçar a conclusão acima apresentada, percorra-se o período de 1988 a 2004, durante o qual a MP dera já os passos iniciais no sentido da formulação de uma estratégia naval, para o que identificamos na Tabela 1 as iniciativas mais relevantes, a sua classificação e natureza:



Tabela 1 – Formulação da estratégia naval portuguesa (1982-2004)

Ano	Iniciativas	Classificação	Natureza
1988	Promulgação do CEdM	Elemento da doutrina naval	NA
1991	Promulgação da DPN	Elemento da política naval	NA
1992	Criação do PIPAM	Elemento da doutrina naval	Planeamento
1993	Promulgação da LOMAR	Elemento da doutrina naval	Estrutural
1995	Instituição de inspeções administrativas	Elemento da doutrina naval	Controlo
1996	Adoção da primeira versão dos CPFM	Elemento da doutrina naval	Genética
2003	Elaboração das primeiras diretivas Setoriais	Elemento da política naval	Planeamento
2004	Desenvolvimento de aplicação de controlo	Elemento da doutrina naval	Controlo

Fonte: (Autor, 2016)

Não obstante o trabalho desenvolvido naquele período, constatou-se que o acervo documental produzido não possuía a indispensável coerência, porquanto se encontrava descontextualizado e desalinhado da documentação estruturante das estratégias nacional e militar, sendo que, internamente no quadro da DEEN, constatava-se a ausência de uma clara relação de determinação entre os diferentes documentos, uma deficiente definição das suas funções, bem assim como desatualizações que comprometiam a sua efetiva valia.

Em suma, o desenvolvimento deste acervo documental, ao ter sido feito sem que se tivesse definido, previamente, o modelo de formulação da estratégia naval, obstou a que se constituísse como um corpo coerente e lógico de orientações para, em fim último, edificar, dispor e empregar o poder naval nacional, na prossecução dos objetivos estratégicos navais.

1.4. Síntese conclusiva

Quanto ao contexto da investigação, foi identificada um estudo anterior sobre o mesmo tema, sendo que o seu propósito se circunscreveu, então, apenas à vertente teórica da formulação da ENP.

No que respeita aos conceitos, apresentou-se a génese teórica e temporal do conceito de transformação, e foram expostas diferentes definições. Retenha-se a ausência de uma definição formal deste conceito no acervo da DEEN, sendo que tal poderá diminuir a robustez concetual do processo de transformação da MP. Já quanto aos conceitos teóricos dos domínios genético, estrutural e operacional de uma estratégia, considera-se estarem devidamente densificados e interiorizados. É de realçar a extrema importância de se assegurar um permanente alinhamento entre aqueles domínios, fator crítico ao sucesso da estratégia.

Relativamente à formulação da ENP, ficou demonstrado que a MP desenvolveu uma estratégia que, respondendo às questões “o que se vai fazer” e “como se vai fazer”, a capacita para abordar a implementação de um processo transformacional.



Por último, foi concluído que, à luz de uma malha de critérios conceituais e temporais, a MP iniciou um único, potencial, processo de transformação (iniciado em 2007 e que se mantém), para o qual se revelou instrumental a formulação da ENP.

De seguida, passaremos a caracterizar os processos de transformação ocorridos em marinhas de configuração similar, comparando-os, no aplicável com o processo homólogo na MP.

2. Os processos de transformação de Marinhass similares: caracterização e aferição comparativa com a Marinhass Portuguesa

Neste capítulo pretende-se caracterizar processos de transformação ocorridos em marinhas de configuração similar, comparando-os, no aplicável com o processo homólogo na MP. Face ao critério adotado e à informação comum disponível (ano de 2011), selecionaram-se as marinhas Alemã e Holandesa, cujos países, tal como Portugal integram a OTAN e a União Europeia (UE).

A abordagem foi sistematizada pela caracterização de um quadro de referência com elementos de natureza: genética, apresentando os recursos financeiros afetos à área da Defesa¹¹ e os efetivos das Marinhas; e estrutural, abordando o modelo organizacional da Defesa, das FFAA e das Marinhas. Concretizada a caracterização acima aludida, e tendo por base o mesmo quadro de referência, efetuou-se uma aferição comparada com o caso da MP, ao que acrescem elementos de natureza operacional que, pela similitude do quadro de missões, atribuídas não será abordado individualmente para cada Marinha.

2.1. A transformação da Marinha Alemã

2.1.1. Elementos de natureza genética

A Marinha Alemã (MA) dispunha de um total de 14720 efetivos, dos quais 13050 militares e 1670 civis. Não dispunha de Fuzileiros nem de pessoal Militarizado ou de um corpo de Polícia Marítima, conforme se apresenta na Tabela 2.

Tabela 2 – Efetivos da MA em 2011

2011							
MA	Militares			Civis	Militarizados	Polícia Marítima	Total
	Marinheiros	Fuzileiros	Total				
	13050	0	13050	1670	0	0	14720

Fonte: (Marinha Portuguesa, 2011), adaptado pelo Autor

Para estes efetivos a relação entre militares em terra e embarcados era de 2.9 para 1 (Marinha Portuguesa, 2011).

Em termos financeiros, a Alemanha afetava 1.4% do seu Produto Interno Bruto (PIB) aos gastos com a Defesa, com a distribuição constante da Tabela 3. De referir que há uma partição equilibrada entre as rubricas (pessoal, equipamentos, infraestruturas e diversos), apesar do valor afeto a equipamentos, de 16.4%, estar aquém do referencial de 20% recomendado pela OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2015, p. 11).

¹¹ Não tendo sido possível obter dados sobre os orçamentos afetos às Marinhas em estudo, optou-se pela apresentação dos gastos com a Defesa, recorrendo a informação disponibilizada pela OTAN, o que permitiu assegurar um referencial normalizado.



Tabela 3 – Gastos da Alemanha com a Defesa em 2011

	2011					
	Gastos com a Defesa	Gastos com a Defesa	Gastos com pessoal	Gastos com infraestruturas	Gastos com equipamentos	Gastos diversos
	i		ii	iii	iv	v
	(M€)	(% PIB)	(% Gastos com a Defesa)	(% Gastos com a Defesa)	(% Gastos com a Defesa)	(% Gastos com a Defesa)
Alemanha	34630	1.4	52.3	4.1	16.4	27.2

Fonte: (Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2012), adaptado pelo Autor

Lista de notas da Tabela 3

- i Valores a preços correntes de 2012
- ii Gastos com pessoal militar e civil e com reformas
- iii Gastos com equipamentos principais e com Investigação e Desenvolvimento
- iv Gastos com infraestruturas comuns da OTAN e com infraestruturas nacionais
- v Gastos com operação e manutenção e outros não incluídos nas demais categoriais.

A Esquadra da MA evidenciava uma configuração marcadamente naval¹² e de dimensões oceânica e costeira, fazendo transparecer a abordagem de uma tradicional potência continental na estruturação da sua Marinha, como se apresenta na Tabela 4. Tinha nas Fragatas a sua espinha dorsal oceânica (apoiada em Reabastecedores indispensáveis à sustentação de operações navais), tendo ainda nas capacidades Submarina, de potencial emprego prioritário na negação do uso do mar, de Contramedidas de Minas, como elemento-chave à manutenção da navegabilidade dos portos nacionais e das linhas de navegação vitais, e de Patrulhas Costeiros¹³, como elementos relevantes na dimensão costeira. A idade média da Esquadra era de 16 anos, encontrando-se a meio da sua vida útil¹⁴. Acresce que a assinalável capacidade de construção e de reparação naval alemã assegurava, não só a construção de novas UN, bem como a sua sustentação e modernização ao longo do ciclo de vida, fator da maior relevância.

Tabela 4 – Esquadra da MA em 2011

	2011	
	MA	
	Quantidade	Idade média (anos)
Fragatas	12	16
UN de assalto Anfíbio/C2	0	0
Corvetas	2	3
Submarinos	4	5
Reabastecedores	4	24
UN de contramedidas de Minas	17	18
Patrulhas Oceânicos	0	0
Patrulhas Costeiros	8	28

Fonte: (Saunders, 2011), adaptado pelo Autor

¹² No sentido de Armada.

¹³ *Fast Patrol Boats* na designação em língua inglesa, fortemente armados e particularmente adequados à operação no Mar Báltico.

¹⁴ Adotando 30 anos como a duração-tipo da vida útil de uma Unidade Naval (UN).



2.1.2. Elementos de natureza estrutural

Em 2011, o processo de reestruturação do edifício da Defesa alemã (entendido como contemplando o Ministério da Defesa Federal (MDRFA) e as Forças Armadas Alemãs (FFAARFA)¹⁵), vinha a seguir as orientações da Diretiva Berlim de 21 de janeiro de 2005. Em maio de 2011, através dos “*Key Elements of the Reorientation of the Bundeswehr of 18 May 2011*” (Federal Ministry of Defence, 2011) e das “*Defence Policy Guidelines of 27 May 2011*” o Ministro da Defesa reorientou aquele processo, culminando com a promulgação da Diretiva de Dresden de 21 de março de 2012. Nela se estabeleceram um novo conceito de Comando e Controlo, novas estruturas e novos princípios para as estruturas de topo, novas cadeias de comando, e a reorganização do MDNRFA e das FFAARFA. As FFAARFA deveriam passar a estar estruturadas em cinco Serviços de matriz operacional (Exército, Força Aérea, Marinha, Serviço de Saúde Conjunto e Serviço de Apoio Conjunto), e em cinco elementos funcionais civis, de matriz administrativa (Pessoal; Material, Tecnologias de Informação e Apoio; Infraestruturas, Proteção Ambiental e Serviços; Sistema Legal Militar; e Capelania Militar).

Na ótica do novo conceito de Comando e Controlo, pretendia-se atingir um estado final em que: o MDNRFA apoiasse o ministro: politicamente enquanto membro do Governo; e, militarmente enquanto Comandante-em-Chefe das FFAARFA. Para tal o Chefe do Estado-Maior de Defesa (CEMD), o mais alto representante das FFAARFA, integraria o grupo executivo do MDNRFA, apoiado por um Estado-Maior de Defesa (EMD), constituindo-se como comandante militar dos Ramos e também o seu superior hierárquico em termos administrativos. Este arranjo é apresentado na Figura 3.

¹⁵ *Bundeswehr* na designação alemã.

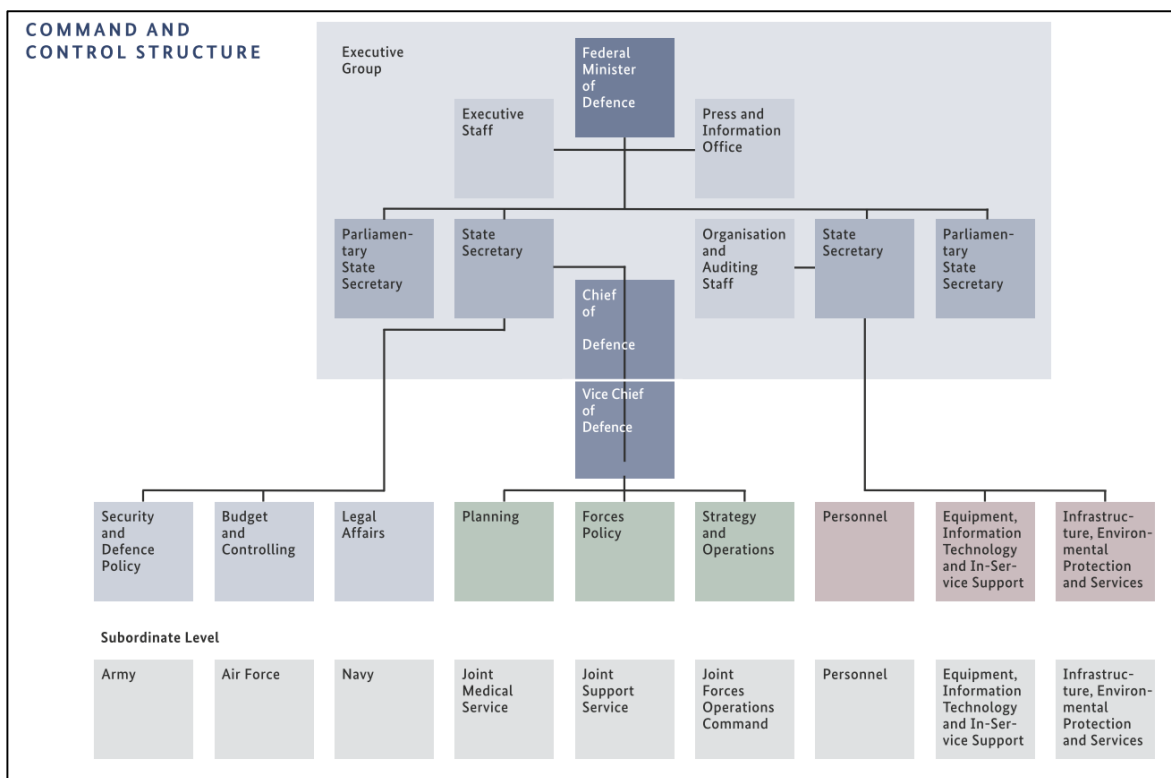


Figura 3 – Diagrama da macroestrutura da Defesa alemã

Fonte: (Federal Ministry of Defence, 2013)

Em síntese, com esta macroestrutura, coabitavam, na máxima extensão possível, civis e militares no MDNRFA. O Ministro passaria a estar focado nas suas tarefas principais a nível político e estratégico-militar, tendo sob a sua direção e controlo, de forma integrada e transversal, a perspetiva funcional de matriz administrativa, enquanto que as tarefas de matriz operacional eram cometidas aos elementos do nível subordinado (Federal Ministry of Defence, 2012).

Foi nesta linha que a MA passou a adotar uma nova macroestrutura contemplando, um Quartel-General, duas Flotilhas, duas Bases Navais, um Comando Aeronaval, um Comando de Apoio Naval, e um elemento integrando a Escola Naval e demais escolas de formação, que se visualiza na Figura 4.

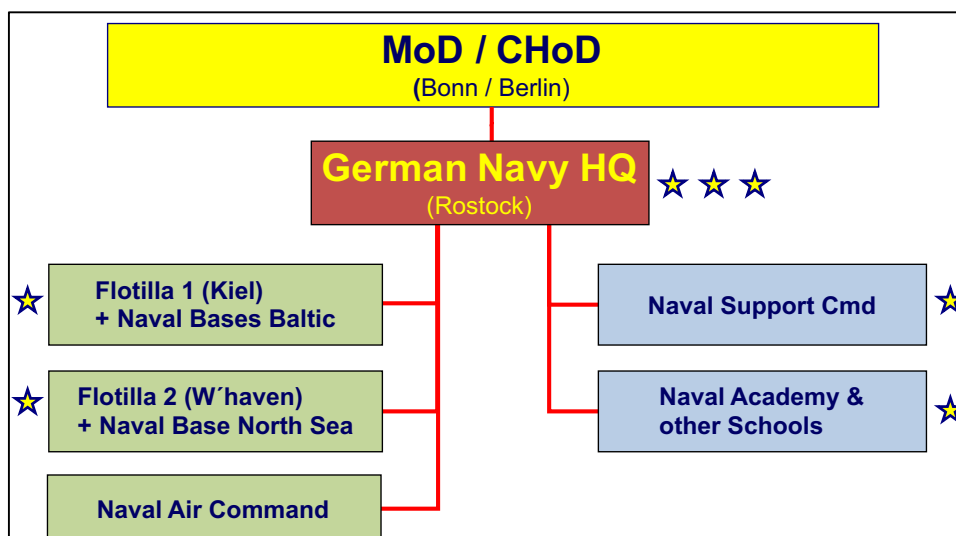


Figura 4 – Diagrama da macroestrutura da MA

Fonte: (Marinha Portuguesa, 2014)

O Comandante da MA é apoiado no seu Quartel-General por um Estado-Maior constituído por cinco Divisões (Operações; Planeamento; Pessoal, Treino e Organização; Apoio Operacional; e Saúde), por um conjunto de Serviços de Apoio (e.g.: Jurídicos, Relações Públicas), e dispõe ainda de um Gabinete de Apoio em Berlim, assegurando proximidade ao poder político estabelecido.

Estabelecendo um paralelo com a organização a bordo das Fragatas, o MDNRFA estava estruturado e vocacionado para a “organização administrativa”, em que os navios, sustentados numa estrutura funcional departamental, desenvolvem a sua atividade quando atracados, enquanto que os Serviços, estavam estruturados e vocacionados para a “organização para a ação”, em que a estrutura departamental é reconfigurada numa lógica operacional para o combate a navegar.

2.2. A transformação da Marinha Real Holandesa

2.2.1. Elementos de natureza genética

A Marinha Real Holandesa (MRH) dispunha de um total de 10993 efetivos, dos quais 9946 militares e 1047 civis, sendo que do efetivo total de militares 3060 eram Fuzileiros. Como a MA, a MRH não dispunha nem de pessoal Militarizado nem de um corpo de Polícia Marítima, conforme se apresenta na Tabela 5.

**Tabela 5 – Efetivos da MRH em 2011**

2011							Total
MRH	Militares			Civis	Militarizados	Polícia Marítima	
	Marinheiros	Fuzileiros	Total				
	6886	3060	9946	1047	0	0	10993

Fonte: (Marinha Portuguesa, 2011), adaptado pelo Autor

Para estes efetivos a relação entre militares em terra e embarcados era de 2.7 para 1 (Marinha Portuguesa, 2011).

Quanto ao financiamento da área da Defesa, a Holanda afetava 1.3% do seu PIB aos gastos totais, com a distribuição apresentada na Tabela 6. Era evidente o desequilíbrio na partição entre as rubricas (pessoal, equipamentos, infraestruturas e diversos), com o valor afeto a equipamentos, de 13.6%, a permanecer aquém do referencial de 20% recomendado pela OTAN.

Tabela 6 – Gastos da Holanda com a Defesa em 2011

	2011					
	Gastos com a Defesa i (M€)	Gastos com a Defesa (% PIB)	Gastos com pessoal ii (% Gastos com a Defesa)	Gastos com infraestruturas iii (% Gastos com a Defesa)	Gastos com equipamentos iv (% Gastos com a Defesa)	Gastos diversos v (% Gastos com a Defesa)
Holanda	8156	1.3	53.8	3.8	13.6	28.8

Fonte: (Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2012), adaptado pelo Autor

Lista de notas da Tabela 6

- | | |
|-----|---|
| i | Valores a preços correntes de 2012 |
| ii | Gastos com pessoal militar e civil e com reformas |
| iii | Gastos com equipamentos principais e com Investigação e Desenvolvimento |
| iv | Gastos com infraestruturas comuns da OTAN e com infraestruturas nacionais |
| v | Gastos com operação e manutenção e outros não incluídos nas demais categorias |

A configuração da Esquadra da MRH patenteava um carácter marcadamente naval, de dimensão oceânica e expedicionária, típico de uma pequena/média potência marítima, como se pode inferir da Tabela 7. Tinha nas Fragatas o seu elemento essencial, e os navios de Assalto Anfíbio traduziam a capacidade de projeção de força em terra, dispondo ainda de Submarinos e de navios de Contramedidas de Minas para apoio de Força Naval (FN) (sendo os últimos podiam igualmente ser empregues na manutenção da navegabilidade dos portos nacionais e das linhas de navegação vitais). A disponibilidade de apenas um Reabastecedor configurava uma potencial limitação na capacidade de sustentação de uma FN autónoma. Acresce que idade média da Esquadra, tal como a da MA, era de 16 anos, pelo que se encontrava a meio da sua vida útil. Como no caso da Alemanha, a existência de uma robusta capacidade de construção e de reparação naval nacional constituía-se como



garante da construção de novas UN e da sua sustentação e modernização ao longo do ciclo de vida.

Tabela 7 – Esquadra da MRH em 2011

2011	MRH	
	Quantidade	Idade média (anos)
Fragatas	6	11
UN de assalto Anfíbio/C2	2	9
Corvetas	0	0
Submarinos	4	19
Reabastecedores	1	16
UN de contramedidas de Minas	6	24
Patrulhas Oceânicas	0	0
Patrulhas Costeiros	0	0

Fonte: (Saunders, 2011), adaptado pelo Autor

2.2.2. Elementos de natureza estrutural

Tal como para a MA, a estrutura da MRH decorre do processo de transformação da macroestrutura da Defesa e das FFAA holandesas iniciado em 2003 e concluído em 2006 (Netherlands Ministry of Defense, 2006, p. 3), pelo que importa compreendê-lo de forma integrada.

Com o referido processo o Ministério da Defesa da Holanda (MDH) procurou encontrar um novo equilíbrio entre as tarefas das FFAA e os recursos necessários e disponíveis ao seu cumprimento. Numa lógica da eficiência organizacional, as áreas da definição das políticas e da sua implementação e monitorização foram separadas, alterando o modelo e os processos de gestão da organização da Defesa. Segundo essa lógica, quanto ao modelo, os *staffs* civis da liderança política e os *staffs* militares foram integrados num novo *staff* centralizado (*Central Staff*), liderado por um Secretário-Geral, que apoia a liderança política, Ministro e Secretário de Estado da Defesa, na direção da organização de Defesa. A macroestrutura daí resultante é apresentada na Figura 5.

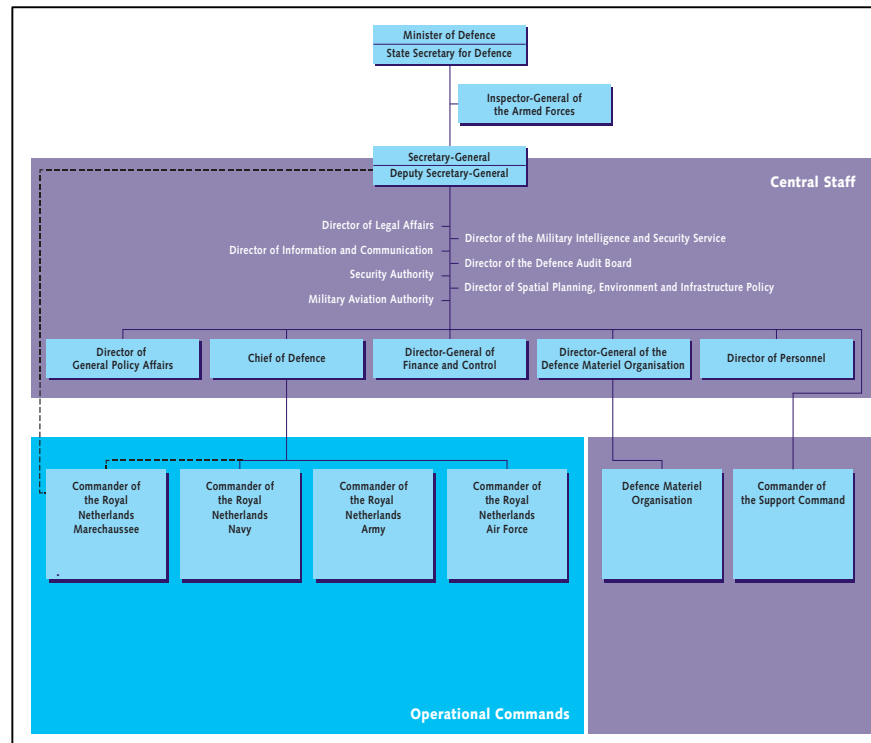


Figura 5 – Diagrama da macroestrutura da Defesa holandesa

Fonte: (Netherlands Ministry of Defense, 2006)

Neste novo modelo o Secretário-Geral passou a gerir e controlar: através do *Chief of Defense* (CHOD)¹⁶, os Comandos Operacionais (que integram a Marinha, o Exército, a Força Aérea e a *Marechaussee*¹⁷); e através de Diretores-gerais, as áreas da política de Defesa, das finanças e controlo, do material e do pessoal.

Em termos dos processos, e de forma sintética (Netherlands Ministry of Defense, 2006), a definição das políticas de Defesa incumbe ao *Central Staff*, e a sua execução incumbe, sob direção do CHOD, aos Comandos Operacionais, apoiados pelo Comando de Apoio (*Support Command*), e pela Organização de Material de Defesa (*Defence Materiel Organization*), sob a direção do Diretor-geral do Material de Defesa.

Como consequência desta lógica de macroestrutura, a MRH implementou um novo modelo orgânico que reflete uma abordagem concentrada no cumprimento da missão, numa ótica marcadamente operacional, com menos peso nas estruturas de estado-maior e de apoio (pessoal, finanças e material, pela concentração de que foram alvo no *Central Staff*), como apresentada na Figura 6.

¹⁶ Que é apoiado por um Estado-Maior de Defesa.

¹⁷ Corpo militarizado que é empregue em ações de segurança e polícia, em ambiente de guerra ou paz, no âmbito interno e externo, com semelhanças à Guarda Nacional Republicana, integrada no MDNH, e não na área da Segurança/Administração Interna.

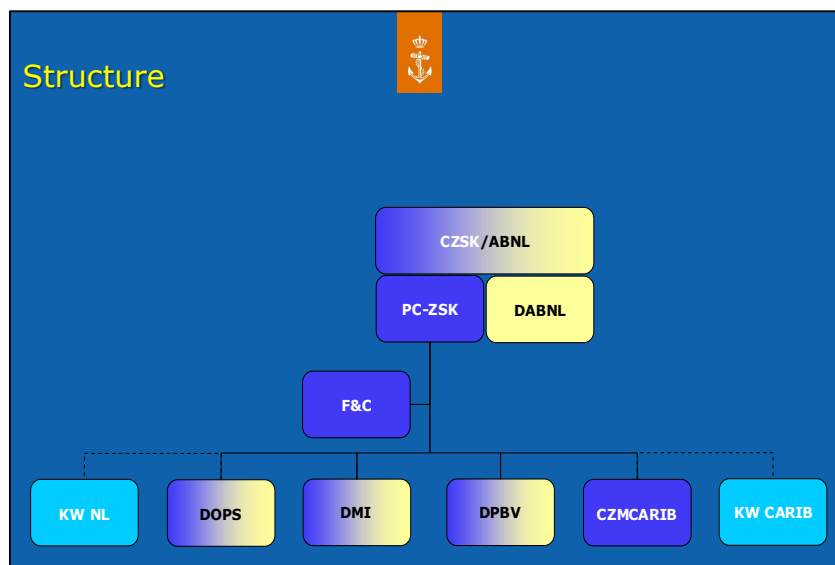


Figura 6 – Diagrama da macroestrutura da MRH

Fonte: (Netherlands Ministry of Defense, 2016)

Lista de abreviaturas traduzidas da Figura 6

ABNL	Almirante Benelux
CZSK	Comandante das Forças Navais
CZMCARIB	Comando da Marinha nos territórios holandeses nas Caraíbas
DABNL	Vice-Almirante Benelux
DMI	Direção de Material e Conservação
DOPS	Direção de Operações
DPBV	Direção de Pessoal e Operações Comerciais
F&C	Finanças e Controlo
KW CARIB	Comando da Guarda-Costeira dos territórios holandeses nas Caraíbas
KW NL	Comando da Guarda-Costeira da Holanda
PC-ZSK	Vice-Comandante das Forças Navais

Na Figura 7 apresenta-se a Direção de Operações, numa visualização de maior pormenor da organização da componente operacional da macroestrutura da MRH.

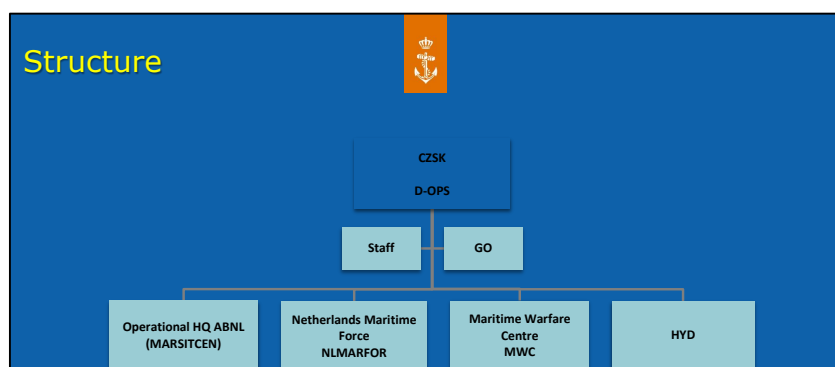


Figura 7 – Diagrama da estrutura da Direção de Operações da MRH

Fonte: (Netherlands Ministry of Defense, 2016)

Lista de abreviaturas traduzidas da Figura 7

CZSK	Comandante das Forças Navais
D-OPS	Direção de Operações
GO	Órgãos de Apoio
HYD	Serviços Hidrográficos
MARSITCEN	Quarte-General Operacional
MWC	Centro de Guerra Marítima
NLMARFOR	Força Naval Holandesa



2.3. Comparação entre as Marinhas Portuguesa, Alemã e Holandesa

2.3.1. Elementos de natureza genética

A MP dispunha de um total de 11711 efetivos, dos quais 9193 militares (sendo 1562 Fuzileiros), 1447 civis, 480 Militarizados e 591 do corpo de Polícia Marítima, conforme se apresenta na Tabela 8.

Tabela 8 – Comparativo de efetivos em 2011

	2011						Total
	Militares			Civis	Militarizados	Polícia Marítima	
	Marinheiros	Fuzileiros	Total				
MA	13050	0	13050	1670	0	0	14720
MRH	6886	3060	9946	1047	0	0	10993
MP	7631	1562	9193	1447	480	591	11711

Fonte: (Marinha Portuguesa, 2011), adaptado pelo Autor

Para estes efetivos a relação entre militares em terra e embarcados era de 3.9 para 1 (Marinha Portuguesa, 2011), rácio superior em cerca de 30% aos praticados pela MA e pela MRH.

No que respeita aos gastos com Defesa, Portugal afetava 1.5% do seu PIB, com a distribuição apresentada na Tabela 6. Nesta rubrica apresentava o maior valor de gastos em percentagem do PIB relativamente aos outros dois Aliados. Já quanto à partição entre as rubricas, era evidente o manifesto desequilíbrio, sendo que o valor afeto a equipamentos, de 8.8%, permanecia abaixo de metade do referencial de 20% recomendado pela OTAN. Acresce que Portugal afetava a gastos com pessoal cerca de 25% mais do que a Alemanha e a Holanda, ficando aquém daqueles Aliados nos gastos com infraestruturas e com gastos diversos.

Tabela 9 – Comparativo de gastos com a Defesa em 2011

	2011					
	Gastos com a Defesa	Gastos com a Defesa	Gastos com pessoal	Gastos com infraestruturas	Gastos com equipamentos	Gastos diversos
	i		ii	iii	iv	v
	(M€)	(% PIB)	(% Gastos com a Defesa)	(% Gastos com a Defesa)	(% Gastos com a Defesa)	(% Gastos com a Defesa)
Alemanha	34630	1.4	52.3	4.1	16.4	27.2
Holanda	8156	1.3	53.8	3.8	13.6	28.8
Portugal	2598	1.5	78.5	1.4	8.8	11.2

Fonte: (Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2012), adaptado pelo Autor

Lista de notas da Tabela 9

- I Valores a preços correntes de 2012
- ii Gastos com pessoal militar e civil e com reformas
- iii Gastos com equipamentos principais e com Investigação e Desenvolvimento
- iv Gastos com infraestruturas comuns da OTAN e com infraestruturas nacionais
- V Gastos com operação e manutenção e outros não incluídos nas demais categoriais



A configuração da Esquadra da MP, ao contrário da MA e da MRH, evidenciava um carácter misto: naval, de dimensão oceânica; e de Guarda-Costeira¹⁸, de dimensões oceânica e costeira. Refletia o caso típico de uma pequena potência marítima que cometia à sua Marinha, simultaneamente, as funções de Armada e de Guarda-Costeira, como se pode inferir da Tabela 10. Para as funções de Armada tinha nas Fragatas o seu elemento essencial, dispondo de Submarinos para dissuasão e apoio de uma FN. Como maiores limitações refira-se: a disponibilidade de apenas um Reabastecedor, que configurava uma potencial limitação na capacidade de sustentação de uma FN autónoma; a ausência de UN de Assalto Anfíbio, que impedia a efetiva capacidade de projeção de força em terra; e a ausência de UN de Contramedidas de Minas, que impossibilitava a manutenção da navegabilidade dos portos nacionais e das linhas de navegação vitais Acresce que avançada idade média da Esquadra, 21 anos (5 anos acima das da MA e da MRH), colocava-a no último terço da sua vida útil. Para a as funções de Guarda-Costeira tinha, na dimensão oceânica, as Corvetas e o único Patrulha Oceânico como núcleo essencial, e um heterogéneo e já envelhecido conjunto de Patrulhas Costeiros, na dimensão costeira.

Tabela 10 – Comparativo das Esquadras em 2011

	2011					
	MA		MRH		MP	
	Quantidade	Idade média (anos)	Quantidade	Idade média (anos)	Quantidade	Idade média (anos)
Fragatas	12	16	6	11	5	19
UN de assalto Anfíbio/C2	0	0	2	9	0	0
Corvetas	2	3	0	0	6	39
Submarinos	4	5	4	19	2	1
Reabastecedores	4	24	1	16	1	41
UN de contramedidas de Minas	17	18	6	24	0	0
Patrulhas Oceânicos	0	0	0	0	1	1
Patrulhas Costeiros	8	28	0	0	14	24

Fonte: (Saunders, 2011), adaptado pelo Autor

A MP apresentava-se, pois, com uma Esquadra muito envelhecida face às congéneres dos Aliados em análise. A agravar esta situação, e em acréscimo à limitadíssima capacidade de investimento no contexto da crise financeira, Portugal, ao contrário da Alemanha e da Holanda, não dispunha de capacidade de construção naval nacional relevante, possuindo uma limitada capacidade na área da reparação naval. Estas lacunas constituíam-se como obstáculo significativo ao desenvolvimento de programas de construção naval de novas UN, ou mesmo para a sua regeneração de meia-vida. A MP via-

¹⁸ Vocacionada para a afirmação da autoridade do Estado nos espaços marítimos sob soberania, jurisdição e responsabilidade nacional, na execução, de entre outras, das tarefas de vigilância, de fiscalização da pesca, de busca e salvamento, de combate a tráficos ilícitos ou no apoio a outras agências do Estado.



se assim na quase total dependência externa quanto à construção naval, em geral, e com significativa dependência quanto a reparação naval das UN tecnologicamente mais evoluídas (Fragatas e Submarinos).

2.3.2. Elementos de natureza estrutural

Decorrente da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA), (Assembleia da República, 1982), e no quadro das linhas gerais do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), o Ministério da Defesa Nacional (MDN) viu promulgada a sua Lei Orgânica (LOMDN) (XIX Governo Constitucional, 2011), visando o alinhamento organizacional com aquele plano. A LOMDN definia que o MDN prosseguia “... as suas atribuições através das Forças Armadas e dos serviços integrados na administração directa do Estado, de organismos integrados na administração indirecta do Estado, de órgãos consultivos, de outras estruturas e de entidades integradas no sector empresarial do Estado.”. Em termos organizacionais, a LOMD estabeleceu, para além de outros órgãos e tutelas, uma macroestrutura com base numa Secretaria-Geral, um Órgão de Inspeção (a Inspeção-Geral da Defesa Nacional) e três direcções-gerais (a Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional, a Direcção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar, e a Direcção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa). Quanto às missões dos elementos integrantes da macroestrutura do MDN, competia à Inspeção Geral da Defesa Nacional “...assegurar, numa perspectiva sistémica, o acompanhamento e avaliação permanentes da execução das políticas na área da defesa, contribuindo para a melhoria de funcionamento das estruturas da defesa nacional, apreciar a legalidade e regularidade dos actos praticados pelas Forças Armadas, serviços e organismos do MDN, sujeitos à superintendência ou tutela do Ministro da Defesa Nacional, bem como avaliar a sua gestão e os seus resultados, através do controlo de auditoria técnica, de desempenho e financeira.”. Já a Secretaria-Geral tinha por missão “...assegurar o apoio técnico e administrativo aos gabinetes dos membros do Governo integrados no MDN e aos demais órgãos e serviços nele integrados, ..., bem como, excepto no que às Forças Armadas diz respeito, nos domínios da gestão de recursos internos, ... assegurando ainda o planeamento financeiro dos recursos essenciais ao MDN.” As direcções-gerais, para além de aspetos específicos, tinham por elemento comum de missão assessorar tecnicamente o Ministro na preparação das grandes linhas de ação da política de defesa, em sede de planeamento estratégico de defesa, e a responsabilidade pelo planeamento, estudo e formulação de propostas de orientações político-estratégicas em razão da matéria das suas áreas



funcionais, acompanhando e avaliando a respetiva execução. No que respeita às FFAA a LOMD, relativamente à sua organização, funcionamento e às competências dos seus órgãos e serviços, remetia a sua definição para a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA) (Assembleia da República, 2009), e para diplomas próprios.

Apesar da reestruturação organizacional do MDN resultante desta nova lei orgânica datar de 2011, a LOBOFA, datada de 2009 (Assembleia da República, 2009), não sofreu alterações, pelo que a estrutura-tipo da organização das FFAA nela definida não foi consequentemente revista. Assim, em 2011, a macroestrutura da MP que se apresenta na Figura 8, era resultado do estabelecido na Lei Orgânica da Marinha (LOMAR) de 2009 (XIX Governo Constitucional, 2014), alinhada com a LOBOFA.

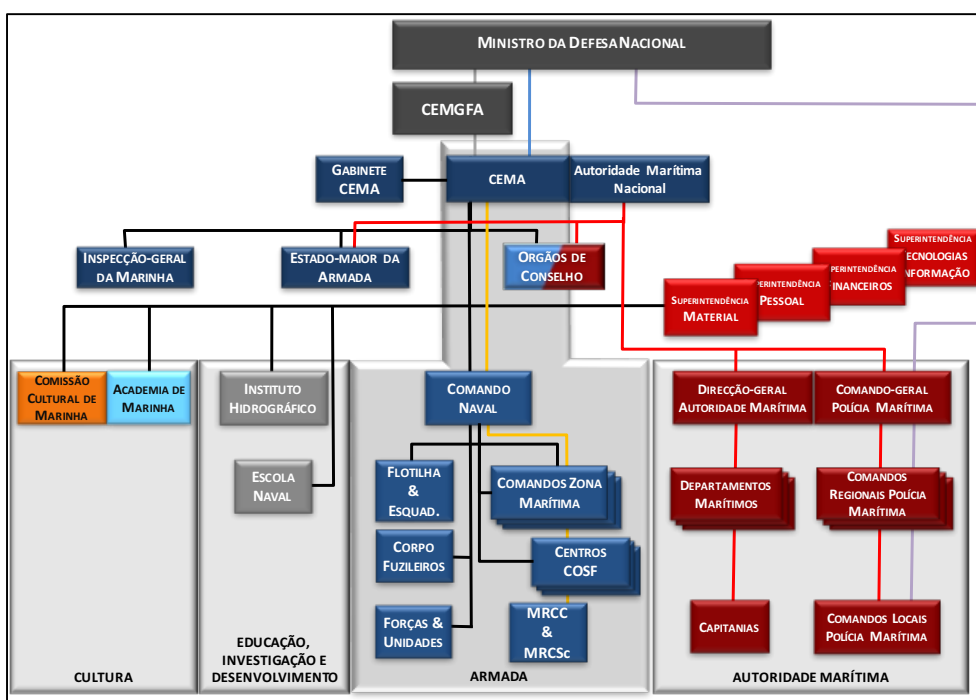


Figura 8 –Diagrama da macroestrutura da MP

Fonte: (Marinha Portuguesa, 2011)

Do alinhamento com a LOBOFA, a macroestrutura da MP evidenciava um desenvolvimento segundo uma lógica marcadamente funcional, pressupondo uma significativa afetação de recursos, designadamente humanos e financeiro, a órgãos de direção e administração central e de apoio, condicionando uma maior disponibilização daqueles recursos às áreas encarregues da operação, como o rácio entre militares em terra e embarcados antes apresentado assim o demonstra.



Quanto à procura de ganhos de eficiência organizacional no Estado, a LOMDN ficou aquém daquilo que seria desejável, designadamente quando comparada com as opções tomadas na Alemanha e na Holanda. Embora a LOMDN evidenciasse uma macroestrutura orientada para a vertente funcional, administrativa, os seus órgãos tinham apenas competências pontuais e mitigadas sobre as áreas funcionais homólogas das FFAA, que as exerciam quase que em exclusivo, replicando-se estruturas em domínios em que a transversalidade é notória (e.g.: pessoal, material, finanças e elementos comuns e partilhados de apoio). Apesar de pequenos passos de integração que posteriormente se vieram a dar, a não adoção plena pelo MDN de um modelo integrador, pela avocação maioritária na sua orgânica do planeamento e da execução centralizados de atividades administrativas comuns ao EMGFA e aos Ramos, condicionava quaisquer iniciativas individuais que conduzissem a necessários ganhos de eficiência organizacional nas FFAA, e que permitiriam libertar recursos para a estrutura operacional e para o cumprimento da sua missão, situação que, por consequência, afetava a MP.

2.3.3. Elementos de natureza operacional

A MP viu a sua missão consagrada na LOMAR, tendo por principal incumbência, na observância do preceituado na Constituição da República Portuguesa e na lei, “...participar, de forma integrada, na defesa militar da República, nos termos do disposto na Constituição e na lei, sendo fundamentalmente vocacionada para a geração, preparação e sustentação de forças da componente operacional do sistema de forças.” (XIX Governo Constitucional, 2014, pp. 6435-6436). O mesmo articulado incumbia ainda à MP: participar em missões militares no quadro dos compromissos internacionais do Estado; participar nas missões externas, de forma autónoma ou num quadro multinacional; efetuar ações de cooperação técnico-militar; participar na cooperação das FFAA com as forças e serviços de segurança, nos termos previstos na lei; colaborar em missões de proteção civil e no apoio a atividade referentes à satisfação das necessidades básicas e à melhoria da qualidade de vida das populações. Esta formulação da missão da MP era similar aos enunciados homólogos das missões adotadas para a MA (Marinha Portuguesa, 2014) e para a MRH (Netherlands Ministry of Defense, 2005) e (Netherlands Ministry of Defense, 2014), tal como havia sido referido na introdução ao presente capítulo.

Contudo, e ao contrário da MA e da MRH, à MP acresciam encargos decorrentes da natureza cumulativa de Armada e de Guarda Costeira. Assim, no âmbito de Guarda-Costeira, a LOMAR incumbia ainda a MP “... de assegurar o cumprimento das missões



particulares aprovadas, de missões reguladas por legislação própria e de outras missões de natureza operacional que lhe sejam atribuídas...”, de que relevam: exercer a autoridade marítima e garantir a observância da lei nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional; garantir o serviço de busca e salvamento marítimo nos espaços marítimos sob responsabilidade nacional; e conduzir operações e atividades no âmbito das ciências e das técnicas do mar. Ora estas incumbências, nos casos da Alemanha e da Holanda estavam atribuídas a Guardas-Costeiras¹⁹ e não às suas Marinhas.

O desempenho da função de Guarda-Costeira pela MP alargava bastante o seu quadro de missões quando comparado com os da MA e da MRA, induzindo, por essa via, alguma da diferenciação antes evidenciada nos domínios genético e estrutural.

2.4. Síntese conclusiva

Neste capítulo identificou-se um conjunto de conclusões com manifesto interesse para a presente investigação.

Nos elementos de natureza genética, na vertente dos efetivos, apesar da relativa similitude entre as Marinhas, o efetivo da MP tem que atender às necessidades de estar incumbida das funções de Guarda-Costeira, pelo que é a única que dispõe de um corpo de Polícia Marítima, vendo-se ainda na obrigação de afetar efetivos militares aos organismos associados àquelas funções. Daí, mas também por razões estruturais, a MP apresentar o mais elevado rácio na relação entre militares em terra e embarcados, superior em cerca de 30% aos praticados pela MA e pela MRH. Na vertente dos gastos com a Defesa, era evidente que todos os países ficavam aquém da percentagem de 2% do PIB acordado no quadro da OTAN. Apesar de Portugal apresentar, comparativamente, o maior rácio percentual de gastos relativamente ao PIB, exibia, inversamente e de forma muito acentuada o menor PIB, pelo que a disponibilidade financeira se revelava assinalavelmente desequilibrada. Ainda nos gastos com a Defesa, agora quanto à partição entre as rubricas (pessoal, equipamentos, infraestruturas e diversos), Portugal era o país com maior desequilíbrio, com realce para o facto de ter gastos com pessoal superiores em 25% aos da Alemanha e da Holanda, e de estar abaixo de metade do referencial de 20% recomendado pela OTAN para os gastos com equipamentos. Na vertente da Esquadra a MP era a única que evidenciava uma configuração simultânea de UN para acorrer às solicitações impostas a uma Armada e a uma Guarda-Costeira. Tal facto obrigava a MP a dispor de um alargado

¹⁹ A *Küstenwache des Bundes* e a *Nederlandse Kustwacht*, respetivamente na Alemanha e na Holanda, sendo que no caso holandês a Guarda-Costeira, apesar de ser uma agência civil, tem uma dependência operacional da MRH.



e diversificado leque de tipologias de UN, com os impactos daí advenientes, designadamente nos recursos necessários à sua edificação e sustentação, para além de que era a Marinha que apresentava a mais avançada idade média para a Esquadra, situando-a no último terço da sua vida útil. Acrescia, neste particular, que Portugal era o único dos três países que não dispunha de uma capacidade de construção naval nacional robusta, o que, aliado a uma limitada capacidade de reparação naval, dificultava assinalavelmente os imprescindíveis processos de regeneração e de renovação da Esquadra, bem assim como, ainda que em menor grau, os processos da sua sustentação.

Quanto aos elementos de natureza estrutural, a comparação evidencia que nos casos alemão e holandês, se efetuou uma reestruturação orgânica em todo o edifício da Defesa, com impacto subsequente nas Marinhas daqueles países. O modelo adotado privilegiou a integração e concentração, nos respetivos Ministérios da Defesa, dos aspetos de natureza funcional, administrativa, transversais aos Ramos, integrando ainda na sua esfera política e executiva o Comando das FFAA, através da figura do CEMD, cuja assessoria militar estava assegurada por um EMD. Aligeiraram-se assim as estruturas dos Ramos, focando-as na vertente da “organização para a ação”, de pendor mais operacional. No caso português, e apesar da oportunidade suscitada pela elaboração da LOMDN em 2011, manteve-se a perspetiva funcional e administrativa, do MDN no nível político. Contudo não foram avocadas para as direções-gerais do ministério as áreas funcionais homólogas dos Ramos, numa perspetiva executiva, e manteve-se o CEMGFA fora da esfera política da estrutura do MDN. Como, ao contrário da LOMDN, não houve mudança da LOBOFA, nem da LOMAR em consequência, a MP persistiu numa macroestrutura marcadamente funcional e pesada, com grande dimensão na área de direção e administração, impossibilitando que se estruturasse de forma mais focada e objetiva na vertente da “organização para a ação”.

Por último, relativamente aos elementos de natureza operacional, o aspeto mais relevante a reter prende-se com o facto de as Marinhas em comparação partilharem um quadro comum de missões que decorre da sua vertente militar, enquanto Armadas, sendo que, no caso da MP, tal quadro se vê acrescido de um conjunto de missões de vertente não-militar, de Guarda-Costeira, o qual induz exigências acrescidas, não só no domínio operacional, mas também ao nível dos domínios genético e estrutural.

Considera-se assim ter sido atingido o OE2, pelo que se passará à fase de análise.



3. Análise

A análise decorrerá em três passos distintos: o primeiro, de pendor descritivo; o segundo, de pendor analítico; e o terceiro, de pendor prospetivo.

3.1. Da atual situação transformacional da Marinha Portuguesa

Iniciando o primeiro passo da análise, recupera-se o referido em 1.3 supra, no qual se considerava a MP, "... potencialmente, num momento de transformação a partir de 2007, capacitada que então se viu pela promulgação da primeira revisão da DEEN (Marinha Portuguesa, 2007) e do início do estágio de maturação e de implementação dos processos associados." O emprego do advérbio "potencialmente" impunha-se de forma cautelar, porquanto se entende não estarem ainda reunidas todas as condições de base, fundamentais à classificação das mudanças operadas numa lógica formal de transformação.

Com efeito, a formulação da ENP, condição de partida à implementação de um coerente processo de transformação, assenta em dois momentos fundamentais: o da definição do modelo; e o da definição do processo. Ora a DEEN em vigor confere robustez ao modelo de formulação da ENP, mas não assegura ainda igual consistência na concetualização sistemática do processo. O processo, manifestamente denso e complexo, requer uma base teórica para o seu desenvolvimento, tal como demonstra Silva Ribeiro (2010), e subsequente adaptação ao caso da MP, como é também reconhecido e apresentado pelo mesmo autor (2008).

Contudo, na MP, após a promulgação da DEEN, não foram desenvolvidos quaisquer trabalhos neste sentido. Acresce que, carecendo quer o modelo quer o processo de um período moroso de compreensão, interiorização e adaptação pela instituição, foram detetados problemas de ligação entre as fases de formulação e de operacionalização da estratégia, levando a que se optasse, antes, por desenvolver as fases de operacionalização e de controlo, em detrimento da consolidação da fase de formulação. Nesse sentido a MP adotou um modelo de gestão estratégica (Marinha Portuguesa, 2015a), baseado no *Execution Premium Process*, e que se visualiza na Figura 9.

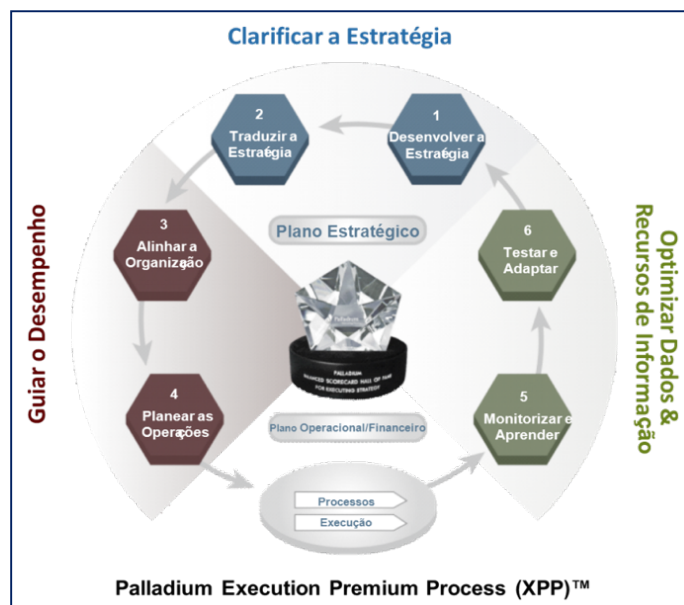


Figura 9 – Modelo de gestão estratégica *Execution Premium Process*

Fonte: (Marinha Portuguesa, 2015a, p. 1.4)

Da adaptação daquele modelo, de conceção marcadamente empresarial, à realidade da MP, resultou o Modelo de Gestão Estratégica da Marinha (MGEM), que se apresenta na Figura 10.



Figura 10 – Modelo de Gestão Estratégica da Marinha

Fonte: (Marinha Portuguesa, 2015a, p. 1.4)

Não obstante o inquestionável mérito deste passo, afigura-se que a prioridade que foi dada às fases de natureza instrumental, de operacionalização e de controlo, sem a consolidação prévia da fase concetual de formulação, na sua vertente do processo,



vulnerabilizaram o processo de transformação, porquanto interromperam o processo de planeamento consagrado na DEEN (tendo na descontinuação da revisão dos Paradigmas de Planeamento genético, estrutural e operacional o seu maior exemplo).

3.2. Elementos motivadores e condicionantes do processo de transformação

Em termos de sistematização, far-se-á incidir esta fase da análise sobre as dimensões exógena e endógena do processo, desagregada pelos domínios genético, estrutural e operacional.

3.2.1. Na dimensão exógena

No quadro da grave crise que assolou o país, impondo um período de assistência financeira externa e de consequente ajustamento a partir de 2011, o XIX Governo Constitucional encetou um conjunto de reformas estruturais em diversos setores do Estado. Na área da DN a reforma, designada por “Defesa 2020”²⁰, enunciou o propósito já antes mencionado de se obterem “...ganhos de eficiência, economias de escala e vetores de inovação com efeitos no curto, médio e longo prazo”. Dela emana um conjunto de orientações para o planeamento estratégico de defesa e para a reorganização da macroestrutura da DN e das FFAA que: no domínio genético, define o compromisso orçamental anual e os rácios dos agregados de despesa de referência para as FFAA, e o redimensionamento do seu efetivo de pessoal; no domínio estrutural, reformula a cadeia operacional das FFAA e reforça as competências do Chefe do Estado-Maior-General das FFAA (CEMGFA); e no domínio operacional, define um quadro prioritário de atuações e o consequente nível de ambição. Esta reforma, pela sua abrangência e pela conjuntura de severas limitações financeiras, induz um processo de mudança e de adaptação complexo e extraordinariamente exigente, que tem de ser cabalmente compreendido e interiorizado pelos diferentes intervenientes, de entre eles a MP, pelo que se detalharão, no mais relevante para o presente estudo, as orientações naqueles três domínios.

Assim, no domínio genético, o compromisso orçamental anual foi estabelecido em 1.1% do PIB (+/- 0.1%), com o intuito de reequilibrar, gradualmente, os rácios dos agregados de despesa para 60%, em pessoal, 25%, em operação e manutenção e 15% em investimento em capacidades (aqui incluindo despesas com investigação, inovação e desenvolvimento). Foi ainda estabelecido em 30000 a 32000 o efetivo global das FFAA

²⁰ Reforma a implementar até 2020, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril, implementada pela Diretiva Ministerial para a reforma estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas, aprovada pelo Despacho n.º 7527 -A/2013, de 31 de maio, e complementada com o Despacho n.º 7234-A/2014, de 29 de maio.



(contemplando os militares em situação de reserva na efetividade do serviço), e definida a calendarização para a sua concretização.

No domínio estrutural, a reformulação da cadeia operacional das FFAA determinou: a reconfiguração do Comando Operacional Conjunto e dos comandos de componente dos Ramos, visando a partilha de meios e de recursos, e a otimização da articulação e cooperações recíprocas; que fosse potenciada a capacidade de planeamento e de execução de operações, seja no quadro de missões externas, ou no quadro das operações internas previstas na lei. Relativamente ao reforço das competências do CEMGFA, foi estabelecido que os chefes de estado-maior dos Ramos passassem a estar na dependência hierárquica do CEMGFA para os aspetos referentes à capacidade de resposta das FFAA, nas vertentes de prontidão, emprego e sustentação da componente operacional do sistema de forças. O CEMGFA viu-se assim constituído como o único interlocutor militar do Ministro da Defesa Nacional no que àqueles aspetos respeita.

No domínio operacional foi definido um quadro prioritário de atuações sustentados em três tipologias de forças. No âmbito da atuação autónoma, uma Força de Reação Imediata (FRI) e um conjunto de Forças Permanentes em Ação de Soberania (FPAS) e, no âmbito da resposta a compromissos internacionais, em sede da defesa coletiva e da segurança cooperativa, um Conjunto Modular de Forças (CMF), sob a forma de Forças Nacionais Destacadas (FND). Relativamente ao consequente nível de ambição, no caso particular da MP foi determinada a “...capacidade para projetar e sustentar, em simultâneo, duas unidades navais de tipo fragata, para participação nos esforços de segurança e defesa coletiva; dispor de capacidade anfíbia e submarina, navios auxiliares, de patrulha oceânica e de fiscalização costeira e capacidade oceanográfica, de modo a garantir, simultânea e continuamente, o controlo e vigilância do espaço marítimo sob responsabilidade e jurisdição nacional, as missões de interesse público e as atribuições cometidas à Armada no âmbito do Sistema de Autoridade Marítima.”.

Complementarmente às orientações acima apresentadas, importa ainda referir um conjunto não menos relevante de orientações para o planeamento estratégico de defesa e para a reorganização da macroestrutura da DN e das FFAA, ainda que não sendo objeto de abordagem detalhada neste estudo. Em sede de planeamento estratégico de defesa, enformado pelo Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) que fora promulgado em 2013 (Presidência do Conselho de Ministros, 2013), foi determinada a elaboração da sua documentação de base estruturante: o Conceito Estratégico Militar (CEM); as Missões



das Forças Armadas (MIFA); O Sistema de Forças Nacional (SF); e o Dispositivo de Forças (DIF). Já em sede da reorganização da macroestrutura da DN e das FFAA, foi determinada a elaboração de um acervo legislativo estruturante, a saber: a Lei de Defesa Nacional (LDN); a LOBOFA; as Leis Orgânicas do Ministério da Defesa Nacional, do EMGFA e dos Ramos; e a revisão da Lei de Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar e do Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR).

Identificados os elementos motivadores e condicionantes na dimensão exógena, considera-se útil, nesta fase, apontar vulnerabilidades às dimensões genética e estrutural. Na dimensão genética o compromisso orçamental anual de 1.1% do PIB (+/- 0.1%) e a ausência de um instrumento financeiro extraordinário de suporte à “Defesa 2020”. De facto, o compromisso orçamental fica significativamente aquém daquele que foi assumido perante a OTAN, de afetar 2% do PIB a despesas com a Defesa. Já a ausência de um instrumento financeiro extraordinário, ainda que de muito difícil exequibilidade face à crise financeira, inibe opções por medidas que configurem encargos extraordinários no curto prazo, mesmo que os seus resultados sejam significativamente remuneradores no médio e longo prazo (e.g.: esforço de aquisição de equipamento para eliminação de obsolescência logística e operacional, e/ou reconfiguração de capacidades). Na dimensão estrutural, ao não se ter optado claramente por uma alteração de paradigma da macroestrutura da DN e das FFAA, persiste-se num modelo pouco claro e ineficiente. Dever-se-ia ter optado, pela reestruturação do MDN numa perspetiva funcional administrativa, avocando e concentrando aspetos comuns e transversais aos Ramos nas áreas do apoio. Tal implicaria um diferente modelo para o CEMGFA e para o EMGFA, numa ótica de CEMD e de EMD, e que as estruturas dos Ramos se desenvolvem-se numa perspetiva de “organização para a ação” privilegiando os aspetos operacionais, ainda que mantendo adequadas, mas limitadas, valências de apoio que atendessem às especificidades próprias na vertente administrativa.

3.2.2. Na dimensão endógena

Nesta fase, identificam-se os elementos endógenos sistematizados nos três diferentes domínios, genético, estrutural e operacional.

Começando pelo domínio genético, identificam-se elementos preponderantes de ordem da gestão orçamental, de efetivos e de material.

Na vertente da gestão orçamental, de entre os múltiplos elementos existentes, selecionam-se a gestão interna do crónico défice de financiamento das rubricas



orçamentais para a Operação e Manutenção (OeM), e os desafios suscitados à implementação dos rácios dos agregados de despesa preconizados na “Defesa 2020”. No que respeita ao financiamento à OeM atingir-se-á em 2016 o valor mais baixo desde 1996, no montante de 43M€. Este montante representa 61% do valor médio de financiamento desta rubrica (70M€) numa série temporal entre 1996 e 2016, podendo apreciar-se a evolução da OeM na Figura 11.

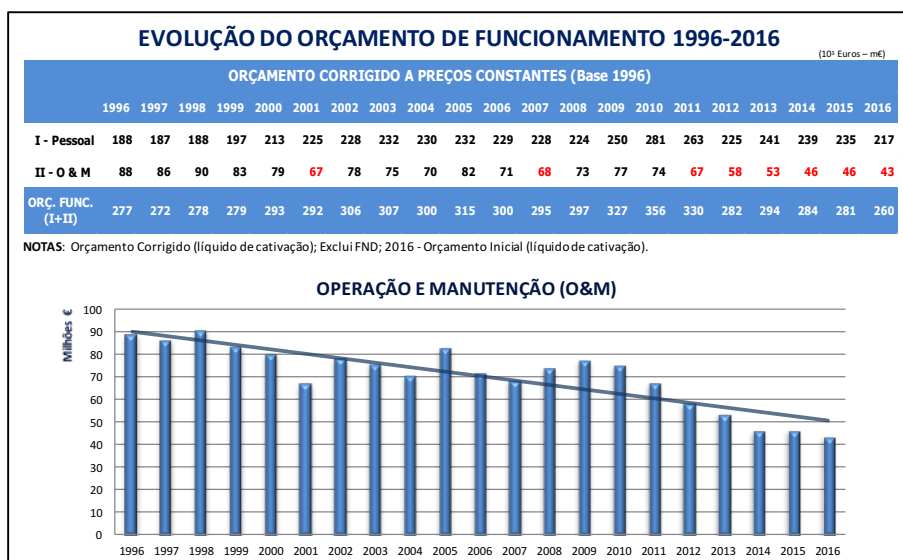


Figura 11 – Evolução do Orçamento de Funcionamento (1996-2016)

Fonte: (Marinha Portuguesa, 2016b)

Naturalmente que a crise financeira do país teve impacto neste substancial decréscimo, como se atesta pelos valores do gráfico de 2011 a 2016, em que os montantes de OeM ficaram sempre abaixo do valor médio da série temporal. O recorrente decréscimo dos montantes disponíveis à OeM, sendo já de si preocupantes, são agravados pela muito avançada idade da Esquadra, requerendo cada vez mais verbas para assegurar as necessárias taxas de disponibilidade operacional das UN. Relativamente aos rácios dos agregados de despesa da “Defesa 2020, afiguram-se de muito difícil concretização. Na MP a evolução daqueles rácios de 2010 a 2016 é apresentada na Tabela 11.



Tabela 11 – Evolução dos rácios de agregados de despesa na MP (2010-2016)

Ano	Orçamento MP (M€)	Evolução dos rácios de agregados de despesa 2010-2016		
		Pessoal	Operação e Manutenção	Investimento
2010	590.3	64.41%	17.04%	18.57%
2011	556.6	65.65%	16.67%	17.66%
2012	452.9	70.15%	18.06%	11.79%
2013	494.6	69.07%	15.26%	15.67%
2014	476.3	71.09%	13.54%	15.37%
2015	490.9	68.20%	13.28%	18.52%
2016	457.3	68.20%	13.49%	18.32%
Rátios dos agregados de despesa "Defesa 2020"				
		60%	25%	15%

Fonte: (Ramalheira, 2016), adaptado pelo Autor

Sendo que as despesas com pessoal são incompressíveis (atento a que as existências de efetivos militares da MP são já inferiores aos valores máximos autorizados), o equilíbrio pretendido dificilmente será atingido na MP. Na perspetiva do Superintendente das Finanças (Ramalheira, 2016), o estabelecimento destes rácios não atendeu às especificidades de cada Ramo, designadamente quanto ao grau de dependência tecnológica que impõe que os Ramos que disponham de meios tecnologicamente mais avançados careçam de acrescidas verbas de Investimento para a sua aquisição, e de OeM para a sua sustentação, como é o caso da MP.

Abordando agora a vertente do pessoal, a situação é de tal forma complexa que nos focalizaremos na gestão do défice de efetivos. Atualmente a MP tem um número de efetivos militares de 7893, valor abaixo do máximo autorizado de 8318. Sendo que as necessidades identificadas se cifram nos 8570 militares, regista-se um défice total de 677 efetivos, tal como se apresenta na Figura 12. Para esta situação poderão considerar-se quatro causas contributivas: a ausência de incorporações de sargentos e praças entre 2011 e 2014; o aumento das solicitações de pessoal para outros empenhamentos, na estrutura das FFAA (e.g.: EMGFA e Hospital das Forças Armadas), e fora dela (e.g.: Autoridade Marítima Nacional), que passaram de 156 militares em 2015 para 366 em 2016; a atrição do efetivo de praças em regime de contrato motivada pelo ingresso nas Forças e Serviços de Segurança (que oferecem melhores condições remuneratórias e de progressão na carreira) (Palma, 2016); e uma estrutura ineficiente e altamente consumidora de recursos, como adiante se procurará demonstrar na abordagem ao domínio estrutural. Uma vez mais se verificou que a “Defesa 2020”, ao estabelecer o efetivo máximo para as FFAA entre



30000 e 32000, e da partição que se lhe seguiu pelos três Ramos, não viu devidamente ponderada a especificidade de cada um deles, como referido pelo Diretor do Pessoal (Palma, 2016).

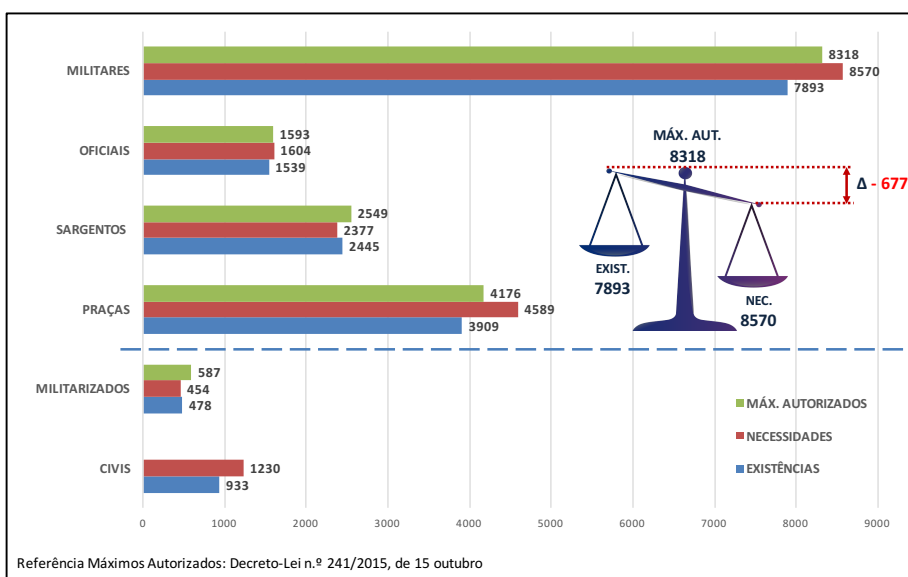


Figura 12 – Relação entre efetivos autorizados, existentes e necessários

Fonte: (Marinha Portuguesa, 2016a)

Por último, na vertente do material, elege-se a avançada idade da Esquadra como elemento determinante a considerar. Tendo este sido profusamente caracterizado em 2.3.1. supra, a atual idade média da Esquadra é já de 26 anos. Tal impõe uma cada vez maior disponibilidade financeira para fazer face a crescentes encargos com necessidades de manutenção²¹, estimando-se necessário para o efeito um montante anual 90 M€ (Marinha Portuguesa, 2016c). Mas como acima se viu, as disponibilidades para OeM estão muito aquém daquele montante médio. Se considerarmos que muitas das UN integrantes da FPAS, têm idades acima dos 40 anos (e.g.: Patrulhas e Corvetas), entende-se o grau de gravidade da atual situação. Também nesta vertente, e em ligação estreita com a vertente financeira, é evidente a extrema limitação de se proceder à aquisição de novas UN para substituição das de mais elevada idade, o que mitigaria, a prazo, as despesas com manutenção, uma vez que as verbas disponibilizadas para investimento são manifestamente insuficientes.

Já no domínio estrutural, aponta-se como elemento dominante a ausência de um efetivo Paradigma Estrutural. De acordo com a DEEN este paradigma deve fixar “...as

²¹ Como exemplo, a Revisão Intermédia com docagem de uma Corveta orçou em 12.4 M€, em 2015, estando prevista intervenção similar para uma Fragata em 2016, orçada em 13.2 M€ (Marinha Portuguesa, 2016c).

medidas necessárias para definir a composição, a organização e a articulação dos meios materiais e humanos que integram as capacidades, de forma a assegurar o melhor desempenho dos processos de decisão e das atuações dos meios, pela eliminação de vulnerabilidades e pelo reforço das potencialidades existentes.” (Marinha Portuguesa, 2007, p. Parte I). Ora tal documento nunca foi de facto elaborado, antes se assumindo a LOMAR em sua substituição. Como antes referido, sendo que a LOMAR decorre, de entre outras, da LOBOFA, é através desta, e não de uma análise funcional que permita a identificação sistematizada das medidas preconizadas na definição acima transcrita, que a MP tem vindo a definir os seus arranjos estruturais. Neste particular a LOBOFA (Assembleia da República, 2014b), no seu Artigo 15.º, define uma estrutura-tipo para os Ramos das FFAA, que compreende: o Estado-Maior; os órgãos centrais de administração e direção (OCAD); o comando de componente; os órgãos de conselho; os órgãos de inspeção; os órgãos de base; e os elementos da componente operacional do sistema de forças.

Sendo inequívoca a perspectiva funcional, administrativa, desta estrutura-tipo, a organização da MP, estabelecida na LOMAR (XIX Governo Constitucional, 2014) teria que refletir aquela mesma perspectiva, ao que acrescentou no Artigo 6.º, os órgãos regulados por legislação própria. A macroestrutura decorrente da LOMAR é visualizada na Figura 13, identificando-se o alinhamento com a estrutura-tipo definida pela LOBOFA.

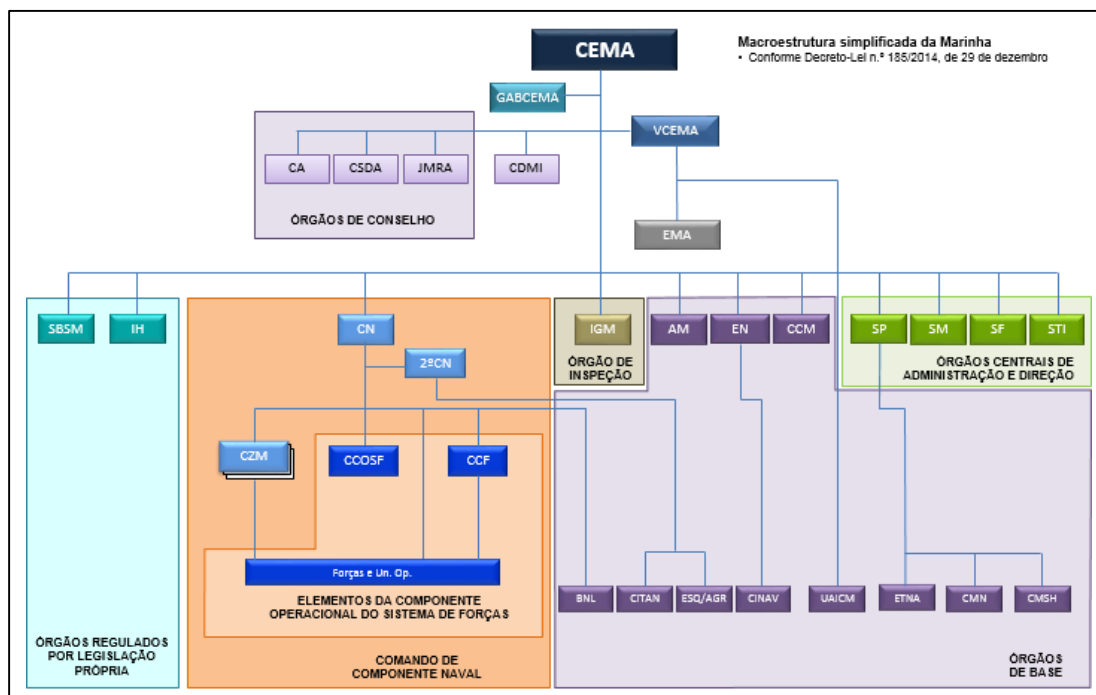


Figura 13 – Diagrama da macroestrutura simplificada da MP

Fonte: (Marinha Portuguesa, 2016, pp. 2-3)



Tomando por base a macroestrutura simplificada da MP, e analisando os efetivos afetos a cada um dos elementos da estrutura-tipo referida, agregados na Tabela 12, verifica-se que, pelos rácios de afetação, são dedicados aos responsáveis primários pelo produto operacional da MP (considerados, estritamente, o comando de componente (Naval) e os elementos da componente operacional do sistema de forças), 38.44% dos efetivos da MP passíveis de disponibilizar ao preenchimento dos cargos internos, enquanto que a órgãos de natureza administrativa, no caso os órgãos centrais de administração e direção, se veem afetos 18.24% dos efetivos. Apesar da abordagem simplista, não deixa de estar alinhada com a asserção de que esta estrutura não privilegia uma perspetiva organizacional focada na missão operacional, mas fá-lo, antes, numa perspetiva funcional.

Tabela 12 – Distribuição de efetivos na MP e rácios de afetação

2016 (Abril)		
MP/Estrutura-tipo	Efetivos (1)	Rácios de afetação (1/2)
Estado-Maior (i)	129	1.64%
Órgãos centrais de administração e direção	1434	18.24%
Comando de componente	293	3.73%
Órgãos de conselho	9	0.11%
Órgãos de inspeção	12	0.15%
Órgãos de base	3123	39.73%
Elementos da componente operacional do sistema de forças	2705	34.41%
Órgãos regulados por legislação própria	155	1.97%
Total (2)	7860	

Fonte: (Marinha Portuguesa, 2016a), adaptado pelo Autor

Lista de notas da Tabela 12

- (i) Inclui os efetivos do Gabinete do CEMA e da Comissão de Direito Marítimo Internacional

Quando se alarga a anterior análise, acrescentando-lhe os efetivos afetos a “Outros Empenhamentos” (OEMP), designadamente, na Autoridade Marítima Nacional (AMN), na estrutura e fora da estrutura das FFAA, conforme Tabela 13, aqueles rácios vêem-se diminuídos em cerca de 5% (considerados cumulativamente o comando de componente (Naval) e os elementos da componente operacional do sistema de forças), e com menor expressão, em cerca de 2%, nos OCAD.



Tabela 13 – Distribuição de efetivos na MP e em OEMP, e rácios de afetação

2016 (Abril)			
MP/Estrutura-tipo	Efetivos (1)	Rácios de afetação (1/2)	Rácios de afetação (1/5)
Estado-Maior (i)	129	1.64%	1.47%
Órgãos centrais de administração e direção	1434	18.24%	16.32%
Comando de componente	293	3.73%	3.33%
Órgãos de conselho	9	0.11%	0.10%
Órgãos de inspeção	12	0.15%	0.14%
Órgãos de base	3123	39.73%	35.53%
Elementos da componente operacional do sistema de forças	2705	34.41%	30.78%
Órgãos regulados por legislação própria	155	1.97%	1.76%
Total (2)	7860		
Outros empenhamentos			
	Efetivos (3)	Rácios de afetação (3/4)	Rácios de afetação (3/5)
Autoridade Marítima Nacional (ii)	301	24.25%	3.31%
Estrutura das FFAA	451	36.34%	4.96%
Fora da Estrutura das FFAA	177	14.26%	1.94%
Total (4)	929		
Total (5)=(2)+(4)	8789		

Fonte: (Marinha Portuguesa, 2016a), adaptado pelo Autor

Lista de notas da Tabela 13

- (i) Inclui os efetivos do Gabinete do CEMA e da Comissão de Direito Marítimo Internacional
- (ii) Não inclui Polícia Marítima

No domínio operacional, apesar da relativa constância do quadro de missões, constata-se que a taxa de esforço da Esquadra tem vindo a aumentar. Este acréscimo resulta da ampliação de solicitações de agências internacionais e em sede de cooperação bilateral e multilateral; e da provecção da Esquadra, especialmente na componente das UN afeta às FPAS (Corvetas e Patrulhas Costeiras), uma vez que o seu acentuado grau de obsolescência logística e as crescentes necessidades de manutenção e consequente acréscimo de custos, levam ao significativo decréscimo da taxa de disponibilidade daquelas UN, sobrecarregando as que se encontram disponíveis ou, no limite, impossibilitando o cumprimento de algumas missões. A este propósito importa ainda referir que, no médio prazo, e também por razões de obsolescência logística e consequente perda de interoperabilidade, as Fragatas, consideradas no quadro das CMF/FND, poderão deixar de dispor da capacidade e valia militar essencial para integrar FN multinacionais, designadamente da OTAN.

3.3. Relações de mútua interdependência entre as dimensões endógena e exógena

Concluído que está o primeiro passo, de pendor mais descritivo, inicia-se agora o segundo, de pendor analítico, procurando-se identificar e compreender as relações de mútua interdependência entre as dimensões endógena e exógena. Importa, pois, dispor de



uma metodologia de análise que identifique o elemento de maior vulnerabilidade da MP (endógeno) nesta sua relação com a “Defesa 2020”, no sentido de focar as respostas do processo de transformação, eliminando ou mitigando tal vulnerabilidade.

Assim, numa primeira fase, sistematiza-se a caracterização dos elementos motivadores e condicionantes do processo de transformação quanto ao domínio e dimensão de inserção.

Numa segunda fase, mapeiam-se as relações de determinação²² (horizontais) entre as dimensões exógena e endógena, no sentido de analisar a prevalência de fluxos si, daí deduzindo o de maior interesse ou de esforço/tendência principal.

Numa terceira fase, mapeiam-se as relações de influência²³ (verticais) ao longo dos domínios, o que, conjugado com a segunda fase, permitirá a identificação do foco principal da dinâmica de relações. É no foco que se verifica o mais elevado potencial de tensão, e logo de vulnerabilidade, por concitar em si o maior número de confluências e emanações de fatores perturbadores, as relações horizontais e verticais.

Numa quarta fase elencam-se os impactos decorrentes da dinâmica de relações, no sentido de se identificarem potenciais soluções.

Primeira fase:

A sistematização da caracterização dos elementos motivadores e condicionantes resultou na Tabela 14.

Tabela 14 – Elementos motivadores e condicionantes do processo de transformação

Domínio	Sigla	Dimensão		Sigla
		Exógena	Endógena	
		"Defesa 2020"	MP	
Genético	G1 Exo	Compromisso orçamental	Défice de financiamento OeM	G1 Endo
	G2 Exo	Rácios dos agregados de despesa	Rácios dos agregados de despesa	G2 Endo
	G3 Exo	Redimensionamento do efetivo FFAA	Défice de efetivos	G3 Endo
			Elevada idade da Esquadra	G4 Endo
Estrutural	E1 Exo	Reformulação da cadeia operacional das FFAA	Ausência de Paradigma Estrutural	E1 Endo
	E2 Exo	Reforço de competências do CEMGFA		
Operacional	O1 Exo	Quadro de atuações	Aumento da taxa de esforço da Esquadra	O1 Endo
	O2 Exo	Nível de ambição		

Fonte: (Autor, 2016)

²² Pela natureza impositiva da “Defesa 2020”, considera-se que este tipo de relações de interdependência se devem assumir como de determinação, classificação que adotada doravante.

²³ Conforme já antes referido em 1.2.2., “...não é possível estabelecer uma relação de determinação de um domínio sobre outro (ou os outros), reconhecendo, antes a sua interdependência...”.



Segunda fase:

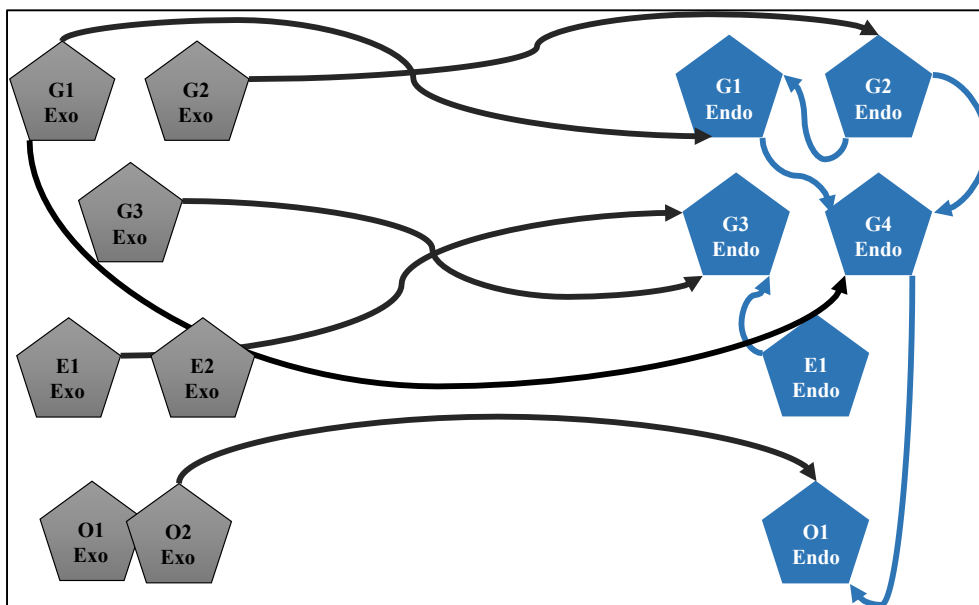


Figura 14 – Mapeamento das relações de interdependência e de influência

Fonte: (Autor, 2016)

Na Figura 14, mapeiam-se seis relações de determinação, fluindo quatro, ao longo do domínio genético, uma entre os domínios estrutural e genético, e uma ao longo do domínio operacional. Conclui-se ser o domínio genético aquele a considerar como de esforço principal.

Terceira fase:

Na Figura 14 mapeiam-se cinco relações de influência ao longo da dimensão endógena, cujo cruzamento com o fluxo horizontal identifica, como foco principal, “G4 Endo-Elevada idade da Esquadra”, por; nele confluírem: uma relação de determinação (G1 Exo-G4 Endo) e duas relações de influência (G1 Endo- G4 Endo e G2 Endo- G4); Endo); e dele emanar uma relação de influência (Ga Endo-O1 Endo).

Quarta fase:

Em resultado das anteriores fases, os impactos identificados constam da Tabela 15.

Tabela 15 – Impactos decorrentes da dinâmica de relações

Dinâmica de relações	Impacto
G1 Exo-G4 Endo	Reduzida capacidade de investimento líquido para a regeneração e/ou renovação da Esquadra
G1 Endo-G4 Endo	Aumento da taxa de indisponibilidade das UN
G2 Endo-G4 Endo	Decréscimo da capacidade percentual de investimento, limitando a regeneração e/ou renovação da Esquadra
G4 Endo-O1 Endo	Aumento da taxa de esforço das UN disponíveis

Fonte: (Autor, 2016)



Atenhamo-nos agora, antes de passar à procura das soluções, a explicar brevemente os impactos para sua melhor compreensão. A “Reduzida capacidade de investimento líquido para a regeneração e/ou renovação da Esquadra”, resulta do compromisso orçamental assumido estar muito aquém do acordado com OTAN (2% PIB), situação agravada quando conjugada com a elevada idade média da Esquadra; o “Aumento da taxa de indisponibilidade das UN” decorre do efeito conjugado da elevada idade média da Esquadra e dos crónicos défices nas rubricas de OeM, tanto mais necessárias quanto mais velhas sejam os meios; o “Decréscimo da capacidade percentual de investimento, limitando a regeneração e/ou renovação da Esquadra”, justifica-se pelo facto de os rácios dos agregados de despesa “Defesa 2020” preverem 15% em investimento quando, atualmente, eles se revelam manifestamente insuficientes, mesmo representando 18% do total dos gastos²⁴; e o “Aumento da taxa de esforço das UN disponíveis” decorre da conjugação da carência de verbas para OeM com uma Esquadra envelhecida, com maiores taxas de indisponibilidade pela incapacidade de efetuar manutenção planeada.

Identificados os impactos decorrentes da dinâmica de relações, cumpre agora encontrar as soluções que permitam a sua mitigação ou, no limite, a sua eliminação, exercício que a seguir se fará.

3.4. Potenciais soluções

Neste terceiro e último passo, de pendor prospetivo, importa identificar potenciais soluções que mitiguem ou eliminem as tensões antes apresentadas, incorporando, se e no aplicável, ensinamentos dos processos de transformação anteriormente analisados das Marinhas de configuração similar.

O problema suscitado pelos impactos identificados é de solução complexa por, em síntese, determinar a necessidade de disponibilização de acrescidos recursos financeiros, (num momento de consabidas restrições orçamentais do Estado), já que o esforço de otimização da gestão financeira da MP não dispõe de mais margem (Ramalheira, 2016). Este reforço pode-se concretizar não apenas pela via do aumento de verbas da DN, mas pela sua mais adequada distribuição, tratando de forma diferente as realidades diferentes dos Ramos (Ribeiro, 2016) (Ramalheira, 2016) e (Palma, 2016). Com efeito a MP, pela sua forte dependência tecnológica, e pelos elevados custos na edificação e sustentação da Esquadra, deve ver estas especificidades devidamente consideradas na ponderação da

²⁴ Cf. Tabela 11.



afetação dos recursos financeiros da DN. Sem esta abordagem poder-se-á ter que vir a alterar o nível de ambição determinado.

Em termos endógenos, e por forma a mitigar os impactos, há que reforçar o planeamento e a judiciosa definição de prioridades (para o que se torna essencial dispor de indicadores pormenorizados da estrutura de custos da MP (Ramalheira, 2016)), apostando-se na afetação de recursos às situações geradoras de maior valor acrescentado (Ribeiro, 2016), (Ramalheira, 2016) e (Palma, 2016), o que no caso da Esquadra significa “...concentrar recursos ... nos navios com maior vida útil remanescente.” (Marinha Portuguesa, 2016c). Paralelamente, importa assegurar o reforço e alinhamento da gestão estratégica nos diferentes momentos e domínios (Palma, 2016) e (Sarmiento, 2016), evitando desequilíbrios e disfunções, para o que é vital uma liderança comprometida na execução e na comunicação descendente, envolvendo todos os membros da instituição no processo de transformação da MP.

Sendo que o foco de vulnerabilidade se identificou na avançada idade da Esquadra, as soluções apresentadas consideraram somente a mitigação daquele elemento. Contudo isto não significa que a análise sistematizada que se efetuou não deva englobar os demais elementos, identificando impactos e procurando soluções, mas as limitações do estudo não o permitem. Far-se-á apenas um sintético comentário quanto ao elemento “E1 Endo-Ausência de Paradigma Estrutural”, pelo potencial que suscita na incorporação de ensinamentos dos processos de transformação da MA e da MRH.

Naquelas Marinhas, as reformas encetadas nas respetivas áreas de Defesa levaram a que as suas macroestruturas resultantes se revelassem mais ágeis e focadas na dimensão operacional, na lógica antes referida da “organização para a ação”. No caso da MP, ao contrário, persiste uma macroestrutura desenvolvida na ótica da “organização administrativa”, pouco eficiente e menos focada no produto operacional. Tal resulta da macroestrutura global da área da Defesa nacional, pelo que a MP não pode, por si só, encetar alterações do modelo estrutural que caminhassem no sentido dos ganhos de eficiência das das Marinhas estudadas. Contudo, a nível interno, dever-se-á estudar o desenvolvimento do Paradigma Estrutural, tal como definido na DDEN, por forma a influenciar futuros processos de revisão da macroestrutura da DN, no médio e longo prazo, e para proceder a rearranjos passíveis de adotar internamente, no curto prazo.



3.5. Síntese conclusiva

Face ao anteriormente exposto identifica-se um conjunto de conclusões que se considera relevante, sistematizando a sua apresentação pelos três passos de desenvolvimento da análise.

Começando no passo de pendor descritivo, quanto à atual situação transformacional da MP, considera-se que a adoção do novo MGEM, sustentado numa lógica empresarial, e privilegiando-se as fases instrumentais de operacionalização e de controlo, em detrimento da robustez do processo, condiciona a capacidade de implementação, plena e coerente, do processo de transformação da MP.

Relativamente aos elementos motivadores e condicionantes do processo de transformação na dimensão exógena, e no domínio genético, relevam: a definição de um compromisso orçamental anual e de rácios dos agregados de despesa, o estabelecimento do efetivo global das FFAA e a não disponibilização de um instrumento financeiro extraordinário de apoio à “Defesa 2020”. No domínio estrutural identificou-se: a determinação da reconfiguração do Comando Operacional Conjunto e dos comandos de componente dos Ramos, a definição do objetivo de potenciar a capacidade de planeamento e de execução de operações nos quadros de missões externas e das operações internas previstas na lei, e o reforço das competências do CEMGFA. Considerou-se ainda não ter sido adotado um mais eficiente paradigma de reformulação da macroestrutura da DN (na perspetiva funcional, administrativa) e das FFAA (na perspetiva da “organização para a ação”). No domínio operacional identificou-se a definição: de um quadro prioritário de atuações sustentados em três tipologias de forças para resposta a necessidades de atuação autónoma, no âmbito dos compromissos internacionais, e em sede da defesa coletiva e da segurança cooperativa; e do consequente nível de ambição. Considera-se assim ter sido respondida a QD1.

Ainda quanto aos mesmos elementos, agora na sua dimensão endógena, identificaram-se no domínio genético, e na vertente da gestão orçamental: o défice crónico de financiamento das rubricas orçamentais para a OeM, que em 2016 atingem o valor mais reduzido dos últimos 20 anos; e a antecipada dificuldade ou impossibilidade de se cumprirem os rácios dos agregados de despesa da “Defesa 2020”, designadamente, pela incompressibilidade dos encargos com pessoal. Na vertente do pessoal o elemento mais relevante prende-se com o défice de efetivos militares não só face às necessidades, 677, como também face aos máximos autorizados por lei, 425, tendo-se identificado quatro



causas potenciais que justifiquem esta situação. Na vertente do material elegeu-se a avançada idade da Esquadra como elemento de maior expressão, uma vez que impõe a afetação de acrescidas verbas para manutenção, num quadro em que, justamente, as rubricas de OeM registam mínimos históricos. A situação é ainda agravada pela escassez de rubricas orçamentais para investimento.

No domínio estrutural, identificou-se como elemento prevalecente a ausência de um efetivo Paradigma Estrutural, condicionando uma coerente abordagem na definição da composição, da organização e da articulação dos meios materiais e humanos que integram as capacidades da MP, considerando-se que a adoção da LOMAR enquanto paradigma estrutural, determinada que é pela LOBOFA, não permite uma adequada otimização estrutural numa lógica de “organização para a ação”, de maior eficiência.

No domínio operacional, como elemento preponderante, foi identificado o aumento da taxa de esforço da Esquadra, que se vê amplificado pela crescente indisponibilidade de UN da Esquadra, em particular as que concorrem para as FPAS, motivada pela sua avançada idade e elevado grau de obsolescência logística. Foi ainda referido que também no quadro das UN que concorrem para as CMF/FND, se registam preocupantes níveis de obsolescência logística, com consequências na sua interoperabilidade e valia militar, de que poderá resultar o comprometimento de empenhamentos futuros em FN multinacionais. Em conclusão deste passo descritivo da análise, considera-se ter sido atingido o OE1 e respondida a QD2.

Avançando para o passo de pendor analítico desta fase da investigação importava identificar e compreender as relações de mútua interdependência entre as dimensões endógena e exógena do processo de transformação, visando reconhecer disfunções que configurassem riscos de descontinuidade, de desalinhamento e de desenvolvimento assíncrono entre si, comprometedoras do equilíbrio essencial ao sucesso na gestão da mudança. Para tal estabeleceu-se um método de análise desenvolvido em quatro fases visando: caracterizar os elementos motivadores e condicionantes do processo de transformação quanto ao domínio e dimensão de inserção; identificar os fluxos de maior interesse das relações de determinação; identificar o foco de maior vulnerabilidade endógena, em resultado da dinâmica entre as relações de determinação e de influência; e identificar os impactos decorrentes daquela dinâmica. Da análise emergiu a “Elevada idade da Esquadra” como elemento de maior vulnerabilidade endógena e foram identificados os impactos determinados pela dinâmica de relações.



Por último, e no passo de pendor prospetivo identificaram-se soluções de mitigação do foco de vulnerabilidade considerado, constatando-se que passam por: exogenamente, influenciar os decisores políticos para um reforço orçamental sustentado, tratando de forma diferenciada realidades diferentes, e não numa lógica de partição proporcional dos recursos financeiros, sem o qual, a prazo, pode estar em causa a revisão do nível de ambição determinado; e endogenamente, apostar nos processos mais remuneradores, definindo prioridades claras e reforçando o alinhamento da gestão estratégica nos diferentes momentos e domínios, através de uma liderança firme e esclarecida qu, pela comunicação, envolva todos os membros da instituição no esforço comum.

Em conclusão deste passo, considera-se ter sido atingido o OE3 e respondida a QD3, pelo que em termos finais da investigação, se considera ter sido igualmente atingido o OG e respondida a QC.



Conclusões

Grandes linhas do procedimento metodológico seguido

O presente estudo teve por objeto o processo de transformação da MP enquanto ferramenta de gestão da mudança e de adaptação da instituição ao meio e realidade em que se insere e aos desafios com que se confronta, e foi orientado para uma abordagem em que se procurou avaliar a capacidade de resposta do processo de transformação da MP, privilegiando uma vertente aplicada, considerando a reforma “Defesa 2020”.

Pretendeu-se assim aferir do grau atual de capacitação do processo de transformação da MP na gestão da mudança no quadro da “Defesa 2020”, apontando soluções que mitiguem eventuais limitações.

Foi estabelecido como OG “Avaliar a adequabilidade do processo de transformação da MP enquanto modelo de gestão da mudança para resposta aos desafios da “Defesa 2020””, o qual gerou três OE, num exercício metodológico de desconstrução e operacionalização do OG.

Subsequentemente foi formulada a QC “De que forma o processo de transformação da MP assegura a gestão da mudança imposta pela reforma estrutural “Defesa 2020”?”, elemento nuclear à orientação da investigação, que se procurou clarificar e detalhar pela formulação de três QD.

Considerando que em termos conceituais, este estudo se inseria no domínio da investigação aplicada, recorreu-se ao método de raciocínio do pensamento crítico e adotou-se uma estratégia de investigação qualitativa, privilegiando-se um desenho de pesquisa comparativo, recorrendo para tal à apreciação das realidades de marinhas congéneres, no caso a MA e a MRA.

Quanto aos instrumentos metodológicos adotaram-se: a observação, na modalidade não participante; as entrevistas de tipo semiestruturado; e a análise documental. Na seleção do universo dos entrevistados procurou-se obter duas perspetivas diferenciadas: a dos especialistas e conhecedores profundos, pelo que se selecionaram Oficiais Gerais no desempenho de altos cargos de comando e administração; e a dos oficiais que virão a ser confrontados com a gestão futura da mudança na MP, levando à seleção de Oficiais Superiores. A análise documental levou ao processamento de um vasto acervo de elementos de informação, de que resultaram componentes essenciais ao desenvolvimento da investigação, profusamente utilizados e ilustrados ao longo do trabalho.



Avaliação dos resultados obtidos

Em síntese, pode-se afirmar que dos resultados do estudo se viu atingido o seu Objetivo Geral e respondida a sua Questão Central, na sequência do desenvolvimento da estrutura do trabalho como de seguida se refere sinteticamente.

Assim, no Capítulo 2 ao caracterizar os processos de transformação ocorridos em marinhas de configuração similar, comparando-os com o processo homólogo na MP, foi atingido o OE2.

No Capítulo 3, ao avaliar da atual situação transformacional da MP e ao identificar, nos domínios genético, estrutural e operacional, os elementos motivadores e condicionantes das dimensões exógena e endógena do processo de transformação, foram, sequencialmente: respondida a QD1 na dimensão exógena; e atingido o OE1 e respondida a QD2, na dimensão endógena. Após identificar e compreender as relações de mútua interdependência entre as dimensões endógena e exógena, reconhecendo disfunções que configuravam riscos, e de se identificarem potenciais soluções que os mitigassem ou eliminassem, viu-se atingido o OE3 e respondida a QD3.

Contributos para o conhecimento

A investigação que ora culmina permitiu agregar conhecimento sobre o grau atual de capacitação do processo de transformação da MP na gestão da mudança no quadro da “Defesa 2020”, de forma sistematizada e analítica, identificando limitações e propondo soluções, evidenciando a necessidade da sua consolidação.

Recomendações e outras considerações de ordem prática

Pela sua atualidade e aplicação prática, o presente estudo poder-se-á constituir como um contributo para o aprofundamento em curso do Modelo de Gestão Estratégica da Marinha.

Limitações da investigação e abertura para pesquisas futuras

A dimensão, abrangência e complexidade do tema da investigação, para além da limitada quantidade de trabalho académico realizado nesta área do conhecimento, não permitiram um desenvolvimento do estudo em maior profundidade.

Não obstante, reconhecidas que foram, e são, a atualidade e relevância desta matéria com direta aplicação na gestão estratégica, considera-se dever ser ponderada a abertura de linhas de investigação futura, permitindo, pelo aprofundamento do estudo, a agregação de conhecimento nesta área do conhecimento científico. Nesta linha, afigura-se que o estudo das bases teóricas dos processos de transformação deveria assumir prioridade.



Bibliografia

- Antunes, F. G. B. d. M. R., 2016. *A transformação da Marinha* [Entrevista] Alfeite (12 abril 2016).
- Arsénio, L. F. d. A., 2016. *A transformação da Marinha* [Entrevista] Lisboa (11 abril 2016).
- Assembleia da República, 1982. *Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas* (Lei n.º 29-82, de 11 de dezembro). Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2009. *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA)* (Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2014a. *Lei de Defesa Nacional* (Lei Orgânica 5/2014 de 29 de agosto). Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2014b. *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA)* (Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho alterada pela Lei Orgânica n.º 6-A/2014, de 1 de setembro). Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2014. *Lei de Defesa Nacional* (Lei Orgânica 5/2014 de 29 de agosto). Lisboa: Diário da República.
- Calado, A. M. M., 2008. *Transformação da Marinha. Paradigmas genético, estrutural e operacional. TII*. Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Cebrowski, A. K., 2002. *What is transformation?*. EUA: s.n..
- Conselho de Chefes de Estado-Maior, 2014a. *Conceito Estratégico Militar, de 22 de julho (CEM 2014)*, Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior, 2014b. *Missões das Forças Armadas, de 30 de julho (MIFA 2014)*, Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior, 2014c. *Sistema de Forças, de 30 de julho (SF 2014)*, Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior, 2014d. *Dispositivo de Forças, de 24 de outubro (DIF 2014)*, Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia - Apontamentos para um curso*. 1 ed. Lisboa: T. Nova Esperança.
- Davis, P. K., 2010. *Military Transformation? Which Transformation, and what lies ahead?*, EUA: RAND Corporation.



- Davis, P. K. et al., 1994. *New challenges for defense Planning: Rethinking how much is enough?*. 1 ed. Santa Monica(CA): RAND Corporation.
- Dombrowski, P. J. & Andrew, L. R., 2002. *Naval Transformation: Prospects and Implications*. Boston, Naval War College.
- Federal Ministry of Defence, 2011. *The Reorientation of the Bundeswehr (Key Elements)*. Berlim: Federal Ministry of Defence.
- Federal Ministry of Defence, 2012. *Bundeswehr-Realignment*. [Em linha] Available at: http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg!/ut/p/c4/TY3RDoIwDEW_xR9YcYsDffMrFN8G1NEIHdk6-H23BxNzk9M29-YWXlDEbifvhAK7BZ7Qj3QbDjWsu1eJxhnjjCRpCwsJfdSQecJ04BwVY3Y5xZKRzB4etWxCNQZGqRRkoUIfnYSothBlqU6OsTiKJujN2VxMp9EYowvrZcq0ZWv-ZTv7bnVrbUnYq2l181N9unjokWFb1-64n05f1ASa-Q!!/ [Acedido em 3 março 2016].
- Federal Ministry of Defence, 2013. *The Reorientation of the Bundeswehr - Eckpunkte für die Neuausrichtung der Bundeswehr*. Berlim: Federal Ministry of Defence.
- Ihs, 2011. *Jane's Fighting Ships 2011/2012*. 114 ed. Coulsdon: IHS Inc..
- Instituto da Defesa Nacional, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013: Contributos e Debate Público*. 1 ed. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda/Instituto da Defesa Nacional.
- Instituto de Estudos Superiores Militares, 2015a. *Orientações metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação*. Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Instituto de Estudos Superiores Militares, 2015b. *Trabalhos de Investigação*. Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Instituto de Estudos Superiores Militares, 2015c. *Regras de apresentação e de referenciação para os Trabalhos Escritos a Realizar no IESM*. Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Marinha Portuguesa, 2007. *PAA 32-Documentação Estruturante da Estratégia Naval*. Lisboa: Estado-Maior da Armada.
- Marinha Portuguesa, 2011. *Programa de Otimização Estrutural da Marinha*. Lisboa: Estado-Maior da Armada.
- Marinha Portuguesa, 2011. *Visita do CPOG ao Comando Naval*, Oeiras: Comando Naval.



- Marinha Portuguesa, 2012. *Anuário Estatístico da Marinha 2011*, Lisboa: Marinha Portuguesa.
- Marinha Portuguesa, 2014. *Naval Staff Talks Portugal-Alemanha*, Lisboa: Estado-Maior da Armada.
- Marinha Portuguesa, 2015a. *PAA 1003-Gestão Estratégica da Marinha*. Lisboa: Estado-Maior da Armada.
- Marinha Portuguesa, 2015b. *A Marinha a 20 anos (versão de trabalho de 28 de julho de 2015)*, Lisboa: Estado-Maior da Armada.
- Marinha Portuguesa, 2016a. *Administração dos Recursos Humanos na Marinha*, Lisboa: Superintendência do Pessoal.
- Marinha Portuguesa, 2016b. *Apoio à Esquadra-Orçamento de Operação*, Lisboa: Superintendência das Finanças.
- Marinha Portuguesa, 2016c. *Seminário – A sustentação da esquadra*. Alfeite: Direção de Navios.
- Marinha Portuguesa, 2016. *Lista da Armada-Referida a 31 de dezembro de 2015*. Lisboa: Superintendência das Tecnologias da Informação.
- Ministério da Defesa Nacional, 2013. *Diretiva Ministerial para a reforma estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas — Reforma “Defesa 2020”, de 31 de maio*. Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2014. *Diretiva Ministerial Complementar para a reforma estrutural na defesa nacional e nas Forças Armadas – Reforma “Defesa 2020”, de 29 de maio*. Lisboa: Diário de República.
- Netherlands Ministry of Defense, 2005. *Netherlands Defence Doctrine*. Haia: Netherlands Defence Staff.
- Netherlands Ministry of Defense, 2006. *Introducing the Central Staff of the Netherlands Ministry of Defence*. Haia: Netherlands Ministry of Defence.
- Netherlands Ministry of Defense, 2014. *Fundamentals of maritime operations-Netherlands maritime military doctrine*. Haia: Netherlands Ministry of Defense.
- Netherlands Ministry of Defense, 2016. *Royal Netherlands Briefing*, Haia: Netherlands Ministry of Defence.
- Neves, J. M. L. P., 2007. *As Forças Armadas e a Defesa Nacional*. 1 ed. Lisboa: Comissão Cultural da Marinha.



- Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2012. *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*, Bruxelas: Organização do Tratado do Atlântico Norte.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2015. *The Secretary General's Annual Report 2014*, Bruxelas: Organização do Tratado do Atlântico Norte.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2015. *What is transformation?*. EUA: Allied Command Transformation.
- Palma, J. M. N., 2016. *A transformação da Marinha* [Entrevista] Oeiras (16 abril 2016).
- Pfaltzfraff Jr., R. L. et al., 2000. *The role of naval forces in 21st century operations*. 1 ed. Washington D.C.: Brassey's.
- Ponte, A. C. F. d., 1991. *Contributos para uma estratégia portuguesa*. 1 ed. Lisboa: Instituto Superior Naval de Guerra.
- Presidência do Conselho de Ministros, 2013a. *Conceito estratégico de defesa nacional* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 21 de março), Lisboa: Diário da República.
- Presidência do Conselho de Ministros, 2013b. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril*. Lisboa: Diário de República.
- Presidência do Conselho de Ministros, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 21 de março). Lisboa: Diário da República.
- Ramalheira, S. M. H. d. S., 2016. *A transformação da Marinha* [Entrevista] Lisboa (19 abril 2016).
- Ribeiro, A. M. F. d. S., 2008. *Formulação da Estratégia Naval Portuguesa-Modelo e Processo*. Lisboa: Comissão Cultural de Marinha-GERE.
- Ribeiro, A. M. F. d. S., 2009. *Teoria Geral da Estratégia - O essencial ao processo estratégico*. 1 ed. Coimbra: Edições Almedina.
- Ribeiro, A. M. F. d. S., 2010. *Política de Defesa Nacional e Estratégia Militar-Modelo de Elaboração*. 1 ed. Loures: Diário de Bordo.
- Ribeiro, A. M. F. d. S., 2016. *A transformação da Marinha* [Entrevista] Lisboa (21 abril 2016).
- Ribeiro, A. M. F. d. S., Silva, F. B. d., Palma, J. M. N. & Monteiro, L. N. d. C. S., 2010. *Estratégia naval portuguesa-O processo, o contexto e o conteúdo (Cadernos Navais nº 34)*. 1 ed. Lisboa: Comissão Cultural da Marinha-Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica.



- Rodrigues, A. R., 2001. *Marinha e política de defesa (reflexões)*. 1 ed. s.l.: s.n..
- Rodrigues, A. R., 2002. *Nos meandros da política de defesa*. 1 ed. Lisboa: Editorial Notícias.
- Rodrigues, A. R., 2004. *Defesa e Relações Internacionais*. 1 ed. Cruz Quebrada: Editorial Notícias.
- Rodrigues, A. R. et al., 2011. *Forças Armadas. A continuação do processo de transformação*. Lisboa: Instituto Humanismo e Desenvolvimento.
- Sacchetti, A. E. F., 2001. *Reestruturação das Forças Armadas: Equívocos e realizações*. 1 ed. s.l.: s.n..
- Sacchetti, A. E. F., 2002. *A Marinha e a revolução dos assuntos militares (Cadernos Navais-nº 1)*. 1 ed. Lisboa: Comissão Cultural da Marinha-Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia.
- Sacchetti, A. E. F. et al., 2004. *A Estratégia Naval Portuguesa (Cadernos Navais-nº 10)*. 1 ed. Lisboa: Comissão Cultural da Marinha-Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia.
- Sarmiento, N. M. B., 2016. *A transformação da Marinha* [Entrevista] Alfeite (12 abril 2016).
- Telo, A. J., 1999. *Homens, doutrinas e organização (1824-1974) (Tomo I)*. 1 ed. Lisboa: Academia de Marinha.
- XIX Governo Constitucional, 2011. *Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional* (Decreto-Lei n.º 12/2011, de 29 de dezembro). Lisboa: Diário da República.
- XIX Governo Constitucional, 2014. *Lei Orgânica da Marinha* (Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro). Lisboa: Diário da República.
- XVII Governo Constitucional, 2009. *Lei Orgânica da Marinha* (Decreto-Lei n.º 233/2009, de 15 de setembro). Lisboa: Diário da República.



Apêndice A — Temas – Propostos – CPOG – 2015/2016 (Extrato)

ANEXO A

Temas – Propostos – CPOG – 2015/2016

Nº	Obr	Título	Contexto / Tópicos	MAR	EXE	FAP	IESM	Observações
25	X	A TRANSFORMAÇÃO DA MARINHA	<p>Elaborar, numa perspectiva histórica e atual, sobre a dialética entre a "Transformação Endógena", norteada por uma estratégia interna, adaptativa e contínua da Marinha, e a "Transformação Forçada/Exógena" imposta politicamente. Analisar as perdas e ganhos relativos para a Marinha e o País e os fatores motivantes e condicionantes duma e doutra. Elaborar sobre como melhor alinhar estes dois impulsos transformacionais das organizações, numa perspectiva do seu alisamento, evitando impulsos disruptivos, e com vista à adoção de um modelo de transformação síncrona, contínua e coerente interna e externamente, com outros órgãos da Defesa e do Estado. Investigar profundamente a bondade e os resultados estimados (positivos e negativos) da adoção de uma estratégia interna de organização que se materialize numa contínua Transformação Endógena de otimização e adequação da sua estrutura orgânica e dos seus processos internos de Trabalho (onde muito da organização se joga, na sua busca de cumprimento da missão e de criação de valor, e essencialmente dependentes que são, no seu estabelecimento e adaptação, de decisões internas). Mecanismos a adotar internamente e outros a propor politicamente que se considerem necessários a garantir uma organização sempre mais atual, flexível, moderna e operacionalmente responsiva, designadamente os que facilitem a latitude de decisão interna considerada necessária. Sugere-se, sem prejuízo de outros, os seguintes tópicos para o desenvolvimento da investigação: A Marinha e o seu funcionamento e estruturação; Perspetiva histórica das transformações mais importantes encetadas na Marinha e sua caracterização numa perspetiva de endógenas e exógenas, perdas e ganhos relativos; Análise da situação transformacional e estratégica da Marinha atual; Levantamento e análise dos fatores motivantes e condicionantes das transformações identificadas e teorização/modelação desses fatores; Casos externos (Países NATO com configuração similar, entre outros); Alinhamento dos impulsos transformacionais endógenos e exógenos no sentido do seu alisamento e de se evitarem impulsos disruptivos e meramente impostos pelo exterior; A perspetiva estrutural/organizacional da Marinha, sua relação com a perspetiva genética e o seu suporte às perspetivas operacional e de missão. Análise do impacto organizacional da sua contínua otimização, com incidência na estrutura organizacional e nos processos de trabalho; Mecanismos a adotar internamente e outros a propor politicamente que se considerem necessários a garantir uma organização sempre mais atual, flexível, moderna e operacionalmente responsiva, designadamente os que facilitem a latitude de decisão interna considerada necessária.</p>	X				<p>Projeto: "O interesse português na bacia do Atlântico – Geopolítica e Perspetiva: desafios e oportunidades estratégicas para Portugal no 1º quartel do séc. XXI</p> <p>TEMA OBRIGATÓRIO</p>



Apêndice B — Guião para entrevistas semiestruturadas

ENTREVISTA

Curso: CPOG 2015/2016

Auditor: CMG M Jorge Manuel Nobre de Sousa

TEMA: A transformação da Marinha.

Entrevista N°:

Nome do entrevistado:

Organização:

Cargo:

GUIÃO

Pergunta 1: Quais os desafios que a “Defesa 2020” impõe à transformação da Marinha Portuguesa enquanto dimensão exógena do processo?

Pergunta 2: Quais as limitações do processo de transformação da Marinha Portuguesa na sua dimensão endógena?

Pergunta 3: De que forma se poderá assegurar a coerência, continuidade, sincronismo e alinhamento das dimensões exógena e endógena do processo de transformação?